

Diskussionspapier Nr. 12

**Modell Neuseeland?  
Reformen und Reformergebnisse im Überblick**

Andreas Knorr

September 1997

Institut für Volkswirtschaftslehre

Helmholtzplatz

Oeconomicum

D-98 684 Ilmenau

Telefon 03677/69-4030/-4032

Fax 03677/69-4203

ISSN 0949-3859

## Inhalt

- I. Einführung und Problemstellung
- II. Neuseeland im Überblick
  - 1. Geographie und Bevölkerung
  - 2. Politik
  - 3. Volkswirtschaft
    - a) Grunddaten
    - b) Ursachen der Wirtschaftskrise
    - c) Die heutige Wirtschaftslage
- III. Der öffentliche Sektor
  - 1. Die Reorganisation der öffentlichen Erwerbswirtschaft
    - a) Die 'Corporatisation' öffentlicher Unternehmen
    - b) Diskussion
    - c) Das (unvollendete) Privatisierungsprogramm
  - 2. Die Reorganisation der öffentlichen Verwaltung
    - a) Der State Sector Act 1988
    - b) Der Public Finance Act 1989
    - c) Diskussion
  - 3. Die Reform der öffentlichen Finanzwirtschaft
    - a) Steuerreform
    - b) Massiver Subventionsabbau
    - c) (Teil-)Reform des Sozialsystems
    - d) Der Fiscal Responsibility Act 1994
      - Gesetzlicher Zwang zum 'Responsible fiscal management'
      - Gesetzliche Informationspflichten
      - Reform des Rechnungswesens der Regierung
    - e) Diskussion
- IV. Arbeitsmarkt
  - 1. Privatwirtschaft
  - 2. Öffentlicher Dienst
  - 3. Der Employment Contracts Act 1991
  - 4. Diskussion
- V. Ursachen und politökonomische Aspekte des Reformprozesses
- VI. Schlußbetrachtung

## I. Einführung und Problemstellung

Die nahezu universalen Wirtschaftsreformen, denen sich Neuseeland ab 1984 unterzog, gelten zu Recht als weltweit beispiellos. Erstaunen rufen nicht nur die Radikalität des ordnungspolitischen Paradigmawechsels und die Geschwindigkeit hervor, mit der dort der Übergang von der wohl am stärksten regulierten und protegierten zu der am stärksten marktwirtschaftlich ausgerichteten Volkswirtschaft (nicht nur) in der OECD vollzogen wurde. Gerade den ausländischen Beobachter überrascht darüber hinaus, daß der Reformprozeß maßgeblich von einer Labour-Regierung konzipiert und durchgesetzt wurde, also von Politikern eben jener Partei, die in der Vergangenheit marktwirtschaftliche Prinzipien abgelehnt und die deshalb Mitte der dreißiger Jahren in Neuseeland einen der ersten umfassenden, sprich hochgradig interventionistischen Wohlfahrtsstaaten der Moderne begründet hatte.

Angesichts der großen Erfolge, die Neuseeland mit seinem Reformprogramm bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und der Inflation bei einer zugleich deutlichen und anhaltenden Belebung des Wirtschaftswachstums erzielen konnte, gilt das Land inzwischen weithin als Modell für andere erstarrte westliche Volkswirtschaften wie namentlich Deutschland. Dies belegen nicht zuletzt die Informationsreisen des deutschen Wirtschaftsministers Rexrodt im Februar und von Bundeskanzler Kohl im Mai 1997. Allerdings sind die neuseeländischen Reformen aufgrund der zum Teil bis heute sehr unterschiedlichen institutionellen Rahmenbedingungen und einer deswegen ebenfalls teilweise abweichenden Problemlage nur partiell für die aktuelle Standortdiskussion in der Bundesrepublik von Relevanz. Dies trifft vor allem für die Reform des öffentlichen Sektors, der öffentlichen Finanzwirtschaft und für die Deregulierung des Arbeitsmarktes zu. Nur sie werden daher im folgenden ausführlich gewürdigt. Bewußt verzichtet wurde demgegenüber zum einen auf die Erörterung der für Deutschland irrelevanten, für den Erfolg des neuseeländischen Reformexperiments allerdings unerläßlichen Liberalisierung grenzüberschreitender wirtschaftlicher Transaktionen. Gleiches gilt mit derselben Begründung zum anderen für die Reform der Geld- und Währungsordnung. Als deren Kernelemente sind die Entlassung der Notenbank in die Unabhängigkeit in allen Belangen der geldpolitischen Steuerung zu nennen, jedoch verknüpft mit der Vorgabe eines jährlichen Inflationsziels (zunächst null bis zwei, derzeit null bis drei Prozent), bei dessen wiederholtem oder gar dauerhaftem Verfehlen die Regierung den Notenbankchef entlassen könnte. Analysiert werden schließlich noch die Determinanten des Reformprozesses.

## II. Neuseeland im Überblick

### 1. Geographie und Bevölkerung

Mit einer Fläche von 268.670 km<sup>2</sup> ist Neuseeland kaum größer als die alten Bundesländer. Es liegt jedoch weiter als jedes andere Mitgliedsland der OECD von seinen wichtigsten

Handelspartnern entfernt. Die Einwohnerzahl entspricht mit derzeit 3,6 Millionen in etwa derjenigen Berlins. 73,8 Prozent der Neuseeländer sind europäischer, meist britischer Abstammung. Auf die beiden größten Minoritäten, die Maori-Ureinwohner und die Neuseeländer polynesischer Herkunft, deren mittlerer Lebensstandard und deren Lebenserwartung deutlich unter und deren Arbeitslosenrate markant über dem Wert für die weißen Neuseeländer liegt, entfallen 12,9 respektive 3,5 Prozent. Die am schnellsten wachsende Bevölkerungsgruppe ist auch in Neuseeland die der über Fünfundsechzigjährigen, deren Anteil sich offiziellen Schätzungen zufolge von jetzt zwölf auf neunzehn Prozent bis 2031 erhöht haben wird. Das Verhältnis von Rentnern zu Erwerbstätigen hätte sich damit von 1:6 auf 1:2,9 verschlechtert.

## 2. Politik

Neuseeland ist eine parlamentarische Demokratie. Staatsoberhaupt ist formal die englische Königin. Sie wird vor Ort durch den Governor-General repräsentiert, dessen Kompetenzen weitgehend denjenigen des deutschen Bundespräsidenten entsprechen. Politisch wie verwaltungstechnisch ist Neuseeland eine der am stärksten zentralisierten Nationen der Erde. Das Parlament besteht aus nur einer Kammer, dem House of Representatives. Föderale Elemente wie - zum Teil mitentscheidungsberechtigte - Regionalparlamente oder auch ein Finanzausgleichssystem deutscher Prägung sind in Neuseeland völlig unbekannt. Vielmehr gliedert sich das Land in zwei Regierungs- und Verwaltungsebenen: in die mit allen wesentlichen, auch den wirtschaftspolitischen, Kompetenzen ausgestattete 'Central Government', bestehend aus dem Parlament und der Staatsregierung samt Verwaltungsunterbau, sowie in die 'Local Government', deren wenige Zuständigkeiten inklusive sämtlicher Finanzierungsmodalitäten ausschließlich und einseitig vom Parlament gesetzlich festgelegt werden. Mit Ausnahme des Rechts zur Festsetzung der Benutzungsentgelte für die von ihr erbrachten kommunalen Dienstleistungen (Müllabfuhr etc.) verfügt die 'Local Government'-Ebene also über keinerlei für die neuseeländische Wirtschaftspolitik bedeutsamen Kompetenzen.

Dem neuseeländischen Parlament gehören seit den letzten Wahlen vom 12. Oktober 1996 120 Mandatsträger an. Die Legislaturperiode dauert drei Jahre. Die Abgeordneten wurden 1996 erstmals nach dem Verhältniswahlrecht bestimmt, das der deutschen Variante weitestgehend entspricht. Es trat an die Stelle des zuvor praktizierten relativen Mehrheitswahlrechts, dessen Abschaffung von der Bevölkerung in zwei Referenden 1992 und Ende 1993 erzwungen wurde. Die amtierende Regierung ist eine Koalition der gemäßigt konservativen National Party und der rechtskonservativen New Zealand First Party. Sie errang 61 Mandate und verfügt damit über eine Mehrheit von nur einem Sitz. Im Parlament vertreten sind des weiteren Labour (37 Mandate), die weiter linksgerichtete Alliance (dreizehn Sitze), die radikal marktwirtschaftliche Association of Consumers and Taxpayers, kurz ACT (acht Mandate), sowie die

konservative United-Partei (ein Abgeordneter). ACT, die weitere Reformen insbesondere im bislang weitgehend ausgesparten Gesundheitswesen sowie in der Sozialpolitik fordert, wurde von Roger Douglas gegründet. Er konzipierte als Finanzminister der Labour-Regierung zwischen 1984 und seiner Entlassung aus dem Amt 1988 viele der wichtigsten Wirtschaftsreformen, so die Steuerreform, den radikalen Subventionsabbau und die Reform des öffentlichen Sektors und setzte diese politisch durch. Alliance und New Zealand First stellen demgegenüber Neugründungen zweier ehemaliger prominenter Mitglieder von Labour beziehungsweise von National dar, die beide den marktwirtschaftlichen Reformkurs ihrer damaligen Parteien ablehnten: des Sozialisten Anderton respektive des einstigen Minister for Maori Affairs der National-Regierung, Peters.

Vor der Wahlrechtsänderung regierten sowohl Labour als auch National in der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg jeweils viermals, und zwar meist mit einer klaren absoluten Mehrheit. Da Labour jedoch nur bis 1949, von 1957 bis 1960 sowie von 1972 bis 1975 und von 1984 bis 1990 den Regierungschef stellte, ist der in den übrigen Jahren alleine regierenden National-Partei - schon aufgrund ihrer gravierenden wirtschaftspolitischen Fehlentscheidungen von 1975 bis 1984 - die politische Hauptverantwortung für den wirtschaftlichen Niedergang des Landes bis 1984 anzulasten.

Hinzuweisen ist schließlich auf zwei weitere politisch-administrative Besonderheiten Neuseelands: Im Unterschied zur Bundesrepublik genügt in Neuseeland zur Verabschiedung von Gesetzesentwürfen eine einfache Stimmenmehrheit im Parlament. Dies gilt von wenigen Ausnahmen wie Teilen des Wahlrechts abgesehen auch für geplante Änderungen des in einer Vielzahl von Rechtsquellen verstreuten neuseeländischen Verfassungsrechts. Des weiteren genossen die neuseeländischen 'Civil servants' traditionell niemals einen auch nur annähernd so umfassenden rechtlichen Kündigungsschutz wie die deutschen Beamten sowie faktisch auch die im deutschen öffentlichen Dienst beschäftigten Angestellten und Arbeiter, selbst wenn in Neuseeland vor 1984 betriebsbedingte Kündigungen weder in der öffentlichen Verwaltung noch in öffentlichen Unternehmen ausgesprochen worden waren. Anders als die deutschen Beamten verfügen die 'Civil servants' jedoch seit jeher über das Streikrecht.

### 3. Volkswirtschaft

#### *a) Grunddaten*

Neuseeland erwirtschaftete 1995 ein BIP von 86,3 Mrd. NZ-\$ (1 NZ-\$  $\approx$  1,05 DM), was etwa 59 Prozent des deutschen BIP/Kopf entspricht. Neun Prozent der Wirtschaftsleistung entfallen auf den primären Sektor (1983: acht Prozent), dreißig Prozent (1983: 31 Prozent) auf den sekundären und 62 Prozent (1983: sechzig Prozent) auf den tertiären Sektor (OECD, 1985, 85f.; 1996, 182). Allerdings erhöhte sich der Anteil der im tertiären Sektor Beschäftigten zwischen 1983 und 1995 von 56,6 auf 66,6 Prozent, während im sekundären Sektor ein

deutlicher Rückgang von 32,2 auf nur mehr 22,6 Prozent zu verzeichnen war. Mit 10,8 (1983: 11,2 Prozent) nahezu konstant blieb dagegen der Anteil der im internationalen Vergleich außerordentlich wettbewerbsfähigen und de facto nicht mehr staatlich subventionierten neuseeländischen Landwirtschaft.

Mit einer Exportquote von 24,2 Prozent (1984: 24 Prozent) und einer Importquote von 24,6 Prozent (1984: 26,9 Prozent) ist Neuseeland relativ stark in die internationale Arbeitsteilung integriert. Allerdings gelang es dem Land nur allmählich, sich durch eine Diversifikation der Absatz- und Beschaffungsmärkte sowie der Exportgüterpalette aus der bis lange nach dem Zweiten Weltkrieg extremen und extrem einseitigen (außen)wirtschaftlichen Abhängigkeit vom einstigen 'Mutterland' Großbritannien zu lösen. Noch während des Koreakriegs erzielte Neuseeland neunzig Prozent seiner Ausfuhrerlöse durch den Export von nur drei landwirtschaftlichen Erzeugnissen - Wolle, Lammfleisch und Molkereiwaren - auf den britischen Markt, von wo es im Gegenzug über sechzig Prozent aller Einfuhren, meist industrielle Fertigwaren, bezog. 1973, dem Jahr des EWG-Beitritts des Vereinigten Königreichs, entfielen nur noch je zwanzig Prozent der Ein- und Ausfuhren auf diesen bilateralen Handel. Inzwischen ist Großbritannien mit 6,2 Prozent der Exporte und 6,2 Prozent der Importe jedoch nur mehr der viertgrößte Handelspartner Neuseelands nach Australien (20,7 Prozent und 20,9 Prozent), Japan (16,3 Prozent und 14,9 Prozent) sowie den USA (10,4 Prozent und 20,1 Prozent). Außerdem gelang es Neuseeland, seine Abhängigkeit von den drei wichtigsten Devisenbringern auf dreißig Prozent zu vermindern, wenngleich noch immer sechzig Prozent der Exporterlöse mit Agrarerzeugnissen verdient werden. Stark gestiegen ist jedoch der Anteil des Tourismus, der Holzverarbeitenden Industrie (Zellstoff und Papier), der elektrotechnischen Industrie, der Chemie, des Maschinenbaus und der Softwarebranche (*Statistics New Zealand* 1995, 171ff; 202ff).

#### *b) Ursachen der Wirtschaftskrise*

Gemessen am Pro-Kopf-Einkommen war Neuseeland 1950 die drittreichste Nation der Erde. 1984, dem Jahr des Beginns des Reformprozesses, war das Land auf den 23. Rang zurückgefallen. Ursache für diesen relativen Abstieg war das im Vergleich zu den übrigen OECD-Mitgliedern unterdurchschnittliche Produktivitätswachstum, das sich in einem mittleren realen Wirtschaftswachstum von lediglich 1,1 Prozent pro Jahr in eben dieser Periode niederschlug (*Crocombe/Enright/Porter/u.a.*, 1991, 18f.). Die markante Verschlechterung der Wirtschaftslage belegen auch folgende Indikatoren:

- Die offiziell ausgewiesene Arbeitslosenquote war von 0,8 Prozent, dem historischen Höchststand bis Mitte der siebziger Jahre, auf 4,9 Prozent geklettert; die Ein-Prozent-Schwelle war erst 1978 überschritten worden. Ein beträchtlicher Teil der Unterbeschäftigung wurde allerdings durch den gezielten Einsatz des öffentlichen Sektors als

Instrument der Beschäftigungspolitik - 1984 waren 22 Prozent aller Neuseeländer im öffentlichen Dienst inklusive der öffentlichen Unternehmen beschäftigt -, durch diverse staatliche Arbeitsmarkt- und Umschulungsprogramme, durch ein engmaschiges Netz von Importhemmnissen in Gestalt des in der OECD umfassendsten Importlizenzen-systems, sehr hoher Einfuhrzölle sowie umfassender Devisen- und Kapitalverkehrsbeschränkungen - die etwa 75 Prozent der Inlandsproduktion direkt oder indirekt mehr oder minder vollständig vor ausländischer Konkurrenz abschirmten (*OECD*, 1979, 38) - sowie durch großzügige staatliche Beihilfen an die Landwirtschaft und andere Schlüsselindustrien (Kohle, Energie, Stahl, Petrochemie) kaschiert. Das Ausmaß der so verdeckten Unterbeschäftigung läßt sich am Anstieg der Arbeitslosenquote auf 11,1 Prozent 1992 sowie daran ablesen, daß die im Zuge der Reformen umstrukturierten und in den Wettbewerb entlassenen sowie teils privatisierten staatlichen Unternehmen ihre Belegschaften im Mittel um fünfzig Prozent verkleinern mußten, um wettbewerbsfähig zu bleiben.

- Ähnlich stark verfälschte die offizielle Inflationsrate von 3,5 Prozent den tatsächlichen Kaufkraftverlust. Ihr niedriger Wert erklärt sich ausschließlich mit dem am 22. Juni 1982 als Reaktion auf eine Preissteigerungsrate von 15,8 Prozent von der damaligen National-Regierung verhängten generellen Lohn- und Preisstopp, der erst nach dem Wahlsieg Labours Ende 1984 wieder aufgehoben wurde.
- Trotz der weitgehenden Abschottung Neuseelands gegenüber dem Ausland erreichte das Leistungsbilanzdefizit mit 5,5 Prozent des BSP den höchsten Wert aller OECD-Staaten. Da sich zudem auch die Auslandsverschuldung der öffentlichen Hand zwischen Anfang der siebziger Jahre und 1984 um den Faktor 1,5 auf 23,5 Prozent, der Nettoschuldenstand sogar von 6,8 auf 31,6 Prozent des BSP und die jährliche Nettokreditaufnahme von 1,6 auf 8,8 Prozent des BSP erhöht hatten, stufte die Rating-Agentur Standard & Poor's Neuseelands Bonität zwischen 1983 und 1991 von AAA um drei Stufen auf nur mehr AA- herab. Ähnlich verhielt sich Moody's (*Evans/Grimes/Wilkinson/Teece*, 1996, 1895ff.).
- Das Einwanderungsland Neuseeland verzeichnete infolge der Abwanderung zehntausender, meist hochqualifizierter Inländer vor allem nach Australien, in die USA, nach Großbritannien und Kanada erstmals in seiner Geschichte einen länger andauernden, stark negativen Migrationssaldo (*Bedford*, 1996, 22) - mit einem entsprechendem volkswirtschaftlich problematischem Verlust an Humankapital.

Hauptverantwortlich für die tiefgreifende Strukturkrise, in der sich Neuseeland 1984 befand, waren die unzähligen lenkenden staatlichen Eingriffe in Marktprozesse und insbesondere in die Preisbildung auf den Güter- und Faktormärkten sowie zur Regulierung des Marktzutritts. Von ihnen blieb schließlich direkt oder indirekt kein Sektor der Volkswirtschaft ausgenommen, und

sie verzerrten aufgrund der unterschiedlichen Interventionsdichte die Allokationsentscheidungen beträchtlich - mit allen hinlänglich bekannten wohlfahrtsmindernden Effekten. Wie sich freilich an der Entwicklung der Staatsfinanzen und der Inflationsrate insbesondere nach den exogenen Schocks des EWG-Beitritts Großbritanniens 1973 sowie der beiden Ölkrisen 1973 und 1979 erkennen läßt, mußten die Interventionen auf der Mikroebene makroökonomisch jedoch zunehmend durch eine expansive Geld- und Fiskalpolitik flankiert werden. In letzter Konsequenz bedeutete das nicht nur, daß die bestehenden marktwidrigen Eingriffe gleichsam zementiert wurden. Vielmehr machte das wenig stabilitätsorientierte Verhalten der Regierung ständig neue, noch weitergehende marktwidrige Interventionen mit dem schon angesprochenem allgemeinem Lohn- und Preisstopp als negativem Höhepunkt erforderlich.

Weiter beschleunigte sich der wirtschaftliche Abstieg Neuseelands schließlich durch den trotz erster Anzeichen der künftigen Strukturkrise unvermindert vorangetriebenen Ausbau des im internationalen Vergleich ohnehin generösen wohlfahrtsstaatlichen Leistungsangebots. Ein bezeichnendes Beispiel ist die auf ein Wahlversprechen zurückgehende Wiedereinführung einer steuerfinanzierten und damit nicht beitragspflichtigen und jedem Bürger ungeachtet seiner individuellen (Nicht-)Bedürftigkeit zustehenden Altersrente durch die 1975 wiedergewählte National-Regierung, verbunden mit der Absenkung der Altersgrenze von 65 auf sechzig Jahre und einer deutlichen Rentenerhöhung. Allgemein ist zu konstatieren, daß das sehr großzügige Sozialleistungssystem zusammen mit der - wie noch zu zeigen sein wird - die Lohnstruktur stark nivellierenden Regulierung des Arbeitsmarktes die Anreize zur Ersparnisbildung, zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit und zur Humankapitalbildung durch berufliche Aus- und Fortbildung immer mehr erlahmen ließ. So hatten 1988 immerhin 24 Prozent aller Arbeitnehmer keine weiterführende Schule besucht, und 45 Prozent konnten gar keinen Schulabschluß vorweisen (*Massey* 1995, 29). Wohlgemerkt wurde die ordnungspolitisch völlig verfehlte Wirtschaftspolitik Neuseelands (nicht nur) nach 1945 aber parteiübergreifend und von der Bevölkerung als unabdingbar erachtet, um das traditionelle Oberziel der Wirtschafts- und Sozialpolitik des Landes - die Schaffung einer auch materiell möglichst egalitären Gesellschaft - verwirklichen zu können.

### *c) Die heutige Wirtschaftslage*

Gemessen an den zuvor herangezogenen Indikatoren hat sich die wirtschaftliche Lage Neuseelands, allerdings erst nach einer schweren achtjährigen Strukturkrise, in der sich vor allem die Arbeitsmarktlage weiter verschlechterte und die Staatsverschuldung nochmals beträchtlich anstieg, inzwischen fundamental gebessert:<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Vgl. zum folgenden *Reserve Bank of New Zealand* (1997, 3f), *OECD* (1996, 176f.), *Minister of Finance* (1996, 6), *Statistics New Zealand* (1995, 27).



- Das reale Wirtschaftswachstum betrug 1994 5,4 Prozent, 1995 5,3 Prozent und 1996 3,0 Prozent und erreichte damit die mit Abstand höchsten Werte seit Reformbeginn. Neuseeland übertraf damit deutlich den OECD-Durchschnitt.
- Die Arbeitslosenrate - nunmehr nicht mehr durch verdeckte Unterbeschäftigung verfälscht - liegt derzeit bei noch immer rückläufiger Tendenz nach einem temporären Anstieg auf 11,1 Prozent bis Ende 1992 bei 6,0 Prozent.
- Noch markanter war der Rückgang der Inflationsrate, die sich nach Erreichen des Höchststands von 18,2 Prozent 1987 nach der Aufhebung des Lohn- und Preisstopps und der Kapitalverkehrskontrollen bis 1992 auf nur mehr 0,8 Prozent vermindert hatte. 1996 belief sich der Kaufkraftverlust gemessen am Indikator Konsumentenpreisindex auf 2,2 Prozent und gemessen an der für die Geldpolitik der neuseeländischen Notenbank relevanten Zielgröße Basisinflationsrate auf 2,1 Prozent.
- Das Leistungsbilanzdefizit ging auf 3,0 Prozent des BSP zurück. Bemerkenswert ist die zugleich erreichte Rückführung der Auslandsverschuldung der öffentlichen Hand auf 15,1 Prozent des BSP (1987: 39,5 Prozent); sie soll der Regierung zufolge bis Ende 1997 sogar vollständig getilgt sein. Der Abbau der Auslandsverschuldung, aber auch des staatlichen Defizits insgesamt, wurde im übrigen überwiegend aus Privatisierungserlösen finanziert. Zudem verzeichnete Neuseeland nicht zuletzt aufgrund des drastischen Subventionsabbaus und der Verbreiterung der Steuerbasis durch eine radikale Steuertarif- und -struktureform mit Ausnahme von 1991 seit 1988 einen -ständig steigenden - Haushaltsüberschuß. Entsprechend verbesserte sich auch das Rating des Landes wieder deutlich (bei Standard & Poor's auf die zweitbeste Kategorie AA+, bei Moody's auf AA1).
- Seit 1991 weist Neuseeland schließlich wieder einen positiven und - abgesehen von den Jahren 1992 und 1993 - prozentual zunehmenden Wanderungssaldo auf.

### III. Öffentlicher Sektor

Im Ergebnis bedeuten die in Neuseeland vollzogenen Reformen eine grundsätzliche Neubewertung der Rolle des Staates in einer marktwirtschaftlichen Ordnung. Etwas konkreter manifestierte sich der ordnungspolitische Paradigmawechsel in der expliziten Abkehr vom früheren Leitbild eines allumfassenden Wohlfahrtsstaates. Ungewöhnlich im Vergleich zu der eher theoriefernen und oft auf Ad-hoc-Basis betriebenen Wirtschaftspolitik anderer Nationen ist dabei die außergewöhnlich starke Beachtung, die zentrale Aussagen der Neuen Institutionenökonomik, namentlich der Principal-Agent-Theorie und der Transaktionskostenökonomik, des Public Choice, der Theorie der bestreitbaren Märkte und der positiven Theorie der Regulierung bei den politisch Verantwortlichen bei der Formulierung des Reformprogramms und der praktischen Ausgestaltung der Reformmaßnahmen fanden. Folgende

Ideen zogen sich gleichsam wie ein roter Faden durch das gesamte Reformprogramm und wurden - außer im Gesundheitswesen - mit erstaunlicher Konsequenz verwirklicht (*Easton* 1994, 78ff.):

- Staatliche Eingriffe in Marktprozesse und die erwerbswirtschaftliche Betätigung des Staates, insbesondere unter Monopolbedingungen, sollten künftig als äußerst restriktiv zu handhabende und begründungspflichtige Ausnahmen gelten.
- Die Anreize für effizienzminderndes opportunistisches Verhalten, Rent-seeking und 'Regulatory capture' bei der Erbringung öffentlicher Leistungen sollten durch die strikte Trennung der politischen wie der administrativen Kompetenzen und Verantwortlichkeiten für jeden einzelnen Schritt des Entscheidungsfindungs- und Leistungserstellungsprozesses minimiert werden. Streng voneinander getrennt werden sollten vor allem die Zuständigkeiten für die Bereiche Politikberatung, Festlegung und Finanzierung des Leistungsangebots, Leistungsbeschaffung/-erstellung, Wahrnehmung von Eigentümerinteressen sowie Ausübung hoheitlich-regulierender Aufgaben.
- Verwirklicht werden sollte auch das Prinzip der Wettbewerbsneutralität. Zum einen sollten öffentlichen Unternehmen demnach fortan weder Vorteile (Befreiung von der Steuerpflicht, Nichtkonkursfähigkeit) noch Nachteile (politische Einflußnahme, unentgeltene Übernahme politisch erwünschter nicht kostendeckender Leistungen) aus ihrem besonderen Status erwachsen. Zum zweiten sollte das Arbeits- und Tarifrecht des öffentlichen Dienstes den Regularien in der Privatwirtschaft angeglichen werden. Zum dritten sollte schließlich ein möglichst allokatonsneutrales Steuer- und Transfersystem geschaffen werden.
- Minister, Behördenleiter und das Management öffentlicher Unternehmen sollten weit stärker als zuvor die persönliche Verantwortung für die Effektivität und Effizienz ihres Handelns tragen müssen. Erreichen wollte man dies einerseits (ex ante) durch die Vorgabe vertraglich eindeutig spezifizierter Outputkategorien und eine bessere Transparenz hinsichtlich der ergriffenen Maßnahmen sowie durch eine deutliche Ausweitung der Berichtspflichten gegenüber dem Parlament, dem Rechnungshof und der Öffentlichkeit. Andererseits sollten (ex post) leistungsfähigere, sprich vor allem vor politischer Einflußnahme besser abgeschirmte Aufsichts- und Kontrollmechanismen implementiert und die Verantwortlichen bei Über- und Untererfüllung ihrer Zielvorgaben erstmals auch unmittelbar selbst wirtschaftlich belohnt oder bestraft werden.
- Um eine bessere Zielgenauigkeit bei der Vergabe von Haushaltsmitteln und damit eine effizientere Nutzung des verfügbaren Budgets zu bewirken, aber auch um die Bedürfnisse ihrer Empfänger beziehungsweise Nachfrager besser zu befriedigen und zugleich bestehende Fehlanreize zu eliminieren, sollte auch das Angebot sämtlicher öffentlicher Leistungen - angefangen von den Dienstleistungen der öffentlichen Verwaltung und den Verwaltungsabläufen über monetäre wie reale Transfers hin zu den von einigen

Staatsunternehmen erbrachten gemeinwirtschaftlichen Leistungen - in drei Schritten überprüft und optimiert werden: Erstens durch die Einführung eines leistungsfähigen Rechnungswesens, mit dem die tatsächlichen Produktionskosten und damit näherungsweise auch die Opportunitätskosten jeder öffentlichen Leistung ermittelt und offengelegt werden sollten. Zweitens durch die sukzessive Einführung von Zuzahlungen oder gar kostendeckenden Nutzungsgebühren anstatt der damals üblichen steuerfinanzierten und somit scheinbar kostenlosen Bereitstellung. Drittens sollte schließlich der damals pauschale Anspruch auf Sozialleistungen eingeschränkt und diese nur noch beim Nachweis objektiver Bedürftigkeit gewährt werden.

## 1. Die Reorganisation der öffentlichen Erwerbswirtschaft

### a) Die 'Corporatisation' öffentlicher Unternehmen

Vor 1984 waren die Fachministerien das zentrale Vehikel der Wirtschaftspolitik gewesen. Sie nahmen in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich nicht nur alle hoheitlich-regulierenden Aufgaben wahr, sondern betätigten sich darüber hinaus oft auch selbst erwerbswirtschaftlich (Coddington 1993, 75ff.) - und dies, ausgenommen den Banken- und Versicherungssektor, die Stahlerzeugung und die Forstwirtschaft, stets geschützt vor inter- wie intramodaler privatwirtschaftlicher Konkurrenz (so im Post- und Telekommunikationswesen, im Luft- und Schienenverkehr sowie in der Energiewirtschaft). Die aus diesen institutionellen Rahmenbedingungen für die gesamte Volkswirtschaft zwangsläufig resultierenden statischen wie dynamischen Effizienzverluste sind hinlänglich bekannt und bedürfen keiner näheren Erläuterung (siehe dazu Kruse 1985). Sie wurden auch von der Labour-Regierung klar erkannt, die sich daher mit Wirkung zum 1. April 1987 zur Ausgliederung der wirtschaftlich bedeutendsten 'State-trading activities' aus den Fachministerien und deren Übertragung auf zunächst neun neugegründete 'State-Owned Enterprises' (SOE) entschied (sogenannte 'Corporatisation' oder Korporatisierung). Im Fall des früheren Post Office war dies verbunden mit einer Entflechtung nach den drei Sparten Post- und Frachtdienste, Postbank und Telekommunikation. Einige Jahre später wurde auch der Strommonopolist Electricity Corporation vertikal und auf der Erzeugungsstufe zusätzlich horizontal entflochten. Hinzu kam die Korporatisierung von fünf bereits bestehenden Staatsunternehmen wie der Air New Zealand und der New Zealand Railways Corporation. Im Zeitablauf stieg die Zahl der SOE kurzzeitig auf mehr als dreißig; derzeit sind es fünfzehn, darunter die NZ Post Ltd, die Stromerzeuger Electricity Corporation Ltd und Contact Energy Ltd sowie der Stromnetzbetreiber TransPower Ltd. Später wurde das Korporatisierungsmodell, das rechtlich im State-Owned Enterprises Act 1986 verankert ist, auch auf die öffentlichen Unternehmen der 'Local Government'-Ebene übertragen.

Privatpersonen ist der Erwerb stimmberechtigter Gesellschafteranteile an den SOE verwehrt. Alleineigentümer und Kontrolleur sämtlicher SOE ist somit die Regierung, vertreten

durch die beiden formal voneinander unabhängigen 'Shareholding Ministers': den Finanzminister, dem die Wahrung der Eigentümerinteressen des Staates obliegt, und den Minister for State-Owned Enterprises (seit 1996: Minister for State Services). Letzterer hat dafür zu sorgen, daß die SOE-Führungen ihre in Section 4 des State-Owned Enterprises Act 1986 festgelegte allgemeine Zielvorgabe "to operate as a successful business" erreichen. Konkret bedeutet diese Klausel, daß jedes SOE so effizient und rentabel wie ein vergleichbares Privatunternehmen zu wirtschaften hat, sich jeder positiven wie negativen Diskriminierung einzelner Gruppen von Beschäftigten aufgrund ihrer Rasse oder ihres Geschlechts enthalten muß sowie den Beschäftigten hinreichende Möglichkeiten zur beruflichen Aus- und Fortbildung zu offerieren hat. Außerdem verpflichtet das Gesetz die SOE, "to exhibit a sense of social responsibility by having regard to the interests of the community [in which they operate] and by endeavouring to accomodate or encourage these when able to do so". Freilich begründet die zuletzt genannte Vorgabe keine Gemeinverpflichtung im Sinne der deutschen Gemeinwirtschaftslehre, sondern ist lediglich als Aufforderung zum Sponsoring kultureller, sportlicher oder karitativer Veranstaltungen zu verstehen. Laut Section 7 des State-Owned Enterprises Act 1986 hat die Regierung allerdings das Recht, ein SOE zur Erbringung defizitärer Infrastrukturleistungen zu verpflichten. Für die Mehrkosten der Übernahme solcher 'Non commercial activities', die im übrigen vertraglich genau zu spezifizieren sind, ist das betroffene SOE dann aber ganz oder teilweise aus allgemeinen Haushaltsmitteln zu kompensieren.

Um die Leistung der SOE zudem auch mittels der üblichen Bilanzkennziffern beurteilen zu können und sie mit einer Privatunternehmen in etwa vergleichbaren Bilanzstruktur zu versehen, werden zwischen der Regierung und den SOE-Managements noch sogenannte 'Sale and purchase agreements' abgeschlossen. Der darin vereinbarte Kaufpreis, der in etwa dem abdiskontierten Ertragswert des SOE entsprechen soll, ist in der Regel in einer Mischung von Unternehmensanteilen, der Übernahme von Pensionszusagen und teilweise in bar an die Regierung zu entrichten. Das neben den Geschäftsberichten und einigen weiteren Informationspflichten wichtigste Kontrollinstrument der Regierung den SOE gegenüber ist jedoch das 'Statement of Corporate Intent' (SCI). Dessen Inhalt wird von den 'Shareholding Ministers' jährlich und nach Möglichkeit einvernehmlich mit dem obersten Aufsichtsorgan der SOE, deren Boards - die im übrigen von Anfang an bis heute konsequent ausnahmslos weder mit aktiven oder ehemaligen Politikern noch mit Beamten besetzt wurden -, vereinbart. Es enthält zum einen alle Schwerpunkte der mittelfristigen Unternehmens- wie Finanzplanung, also insbesondere Entscheidungen über Diversifikations- oder größere sonstige Investitionsvorhaben. Zum anderen werden darin auch die Rentabilitäts-, Kosten- und Produktivitätskriterien fixiert, anhand derer die Leistung des SOE und seines Managements ex post überprüft werden soll. Schließlich wird in den SCI noch die im Falle eines Gewinns an die Regierung auszuschüttende Dividende vereinbart, wobei die 'Shareholding Ministers' grundsätzlich das Recht haben, den Board in dieser Frage zu überstimmen. Jede weitere direkte

Einflußnahme der 'Shareholding Ministers' auf Unternehmensentscheidungen - so auf die Preisgestaltung und die Personalpolitik - per Weisung und ohne entsprechende Vereinbarung im SCI ist untersagt.

Dafür unterliegen die SOE grundsätzlich und vollumfänglich der direkten wie der indirekten Besteuerung sowie der Wettbewerbsaufsicht des Kartellamts nach dem allgemeinen Wettbewerbsrecht; ordnungspolitische Ausnahmebereiche analog den §§ 99ff. GWB sind in Neuseeland völlig unbekannt. Außerdem haben sie im Gegensatz zur Vergangenheit nun weder die Möglichkeit, eine Bürgschaft der Regierung für Kredite in Anspruch zu nehmen oder zu subventionierten Konditionen ein Darlehen bei einem öffentlichen Kreditinstitut eingeräumt zu bekommen. Auch arbeitsrechtlich wurden die SOE von Beginn an mit privaten Unternehmen voll gleichgestellt, das heißt, sie unterliegen fortan nicht mehr dem - bis 1991 abweichendem - öffentlichem Dienst- und Tarifrecht. Die unbestritten wichtigste Einzelmaßnahme zur Umsetzung des Prinzips der Wettbewerbsneutralität besteht jedoch in der Beseitigung - im Fall NZ Post Ltd der Einschränkung - jeglicher rechtlicher Marktzutrittsbarrieren. So hob die neuseeländische Regierung unter anderem 1986 die Ausschließlichkeitsrechte der Air New Zealand im Inlandsluftverkehr und bereits 1989(!) sämtliche Monopolrechte der Telecom Corporation, also das Endgeräte-, das Sprachdienst- und das Netzmonopol, ohne Übergangsfrist auf. Eine Durchleitungspflicht zu nicht diskriminierenden Bedingungen gilt seit 1988 in der Strom- und Gaswirtschaft; seitdem ist dort auch der Marktzutritt auf der Erzeugerstufe und im Handel freigegeben. In Verbindung mit der Entflechtung einiger als besonders marktbeherrschend erachteter SOE büßte damit auch das Problem wettbewerbsverzerrender interner Subventionen viel von seiner früheren Brisanz ein.

#### *b) Diskussion*

Die 'Corporatisation' steigerte die Effizienz der öffentlichen Unternehmen im Vergleich zu ihrer früheren Organisationsstruktur beträchtlich (*Duncan* 1996, 402 ff.; *Knorr* 1993, 220 ff.; *OECD* 1996, 167ff.). So erreichten sogar die zuvor chronischen Verlustbringer 'Gelbe Post', Staatsbahn und 'Forest Service' dauerhaft die Gewinnzone, und zwar trotz des Abbaus respektive der deutlichen Einschränkung ihrer einstigen Monopolrechte und obwohl sie die vor allem durch den spürbaren Personalabbau erzielten Produktivitätszuwächse durch deutliche Preissenkungen an ihre Kunden weitergaben. Zugleich verbesserte sich die Angebotsqualität merklich. Nichtsdestotrotz weist das Korporatisierungsmodell gravierende Schwächen auf, die eine rasche Privatisierung der restlichen SOE angeraten erscheinen läßt.

So häufen sich offenbar wieder die Versuche der Regierung, Unternehmensentscheidungen einzelner SOE - namentlich als 'mißbräuchlich' erachtete Tarifierhöhungen in der Elektrizitätswirtschaft - aus wahltaktischem Kalkül und ungeachtet der originären Zuständigkeit des Kartellamts in der Anwendung des Wettbewerbsrechts unmittelbar zu beeinflussen (*Kelsey*

1993, 34ff.). Des weiteren ist die dem SOE-Modell zugrundeliegende These, die Überwachungs-, Selektions- und Sanktionsfunktion der Kapitalmärkte könne durch ministerielle Kontrolle und umfassende Rechenschaftspflichten ersetzt werden, als ökonomisch unhaltbar zurückzuweisen. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund der Unmöglichkeit disziplinierender Übernahmedrohungen sowie des de facto, wenn auch nicht de jure, fehlenden Konkursrisikos der SOE. Überdies waren und sind zur langfristigen Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit der SOE mitunter umfangreiche Investitionen auch in unverbundene Märkte vonnöten, die ob des damit verbundenen Risikos mit dem Eigeninteresse des Staates an sicheren, hohen und stetigen Dividendeneinkünften konfliktieren können. Im Sonderfall der NZ Post kollidiert dieses Eigeninteresse noch dazu mit der ordnungspolitisch gebotenen Beseitigung der noch verbliebenen und, wie dessen Geschäftsberichte offenbaren, auch sehr lukrativen Monopolrechte dieses SOE. Deren Fortbestand ist im übrigen auch als klarer Verstoß gegen das SOE-Modell anzusehen, da die Monopolgewinne dazu dienen sollen, das Unternehmen für die Mehrkosten der ihm bis heute auferlegten gemeinwirtschaftlichen Aufgaben zu entschädigen. Laut State-Owned Enterprises Act 1986 müßten diese, wie erwähnt, jedoch aus dem allgemeinen Staatshaushalt finanziert werden. Schließlich ließe sich auch die Erhöhung des Eigenkapitals der SOE nur durch Einsparungen bei anderen Budgetposten oder durch eine Erhöhung der staatlichen Kreditaufnahme realisieren. Vor dem Hintergrund des Prinzips Wettbewerbsneutralität sollte man auch nicht übersehen, daß die Regierung einigen der neuen SOE - so der Bahn - einen Großteil ihrer Altschulden erließ.

### *c) Das (unvollendete) Privatisierungsprogramm*

Wegen der angeführten Mängel des Korporatisierungsmodells, aber auch angesichts der ausufernden Staatsverschuldung, entschloß sich die Labour-Regierung im Dezember 1987 entgegen einem anderslautendem Wahlversprechen zur Privatisierung mehrerer SOE. Die Erlöse aus dem offiziell bis heute andauernden, faktisch aber seit 1994 ruhenden Privatisierungsprogramm werden auf 3,6 Prozent des kumulierten neuseeländischen BSP der Jahre 1987 bis 1994 geschätzt (Massey 1995, 141). Sie liegen damit deutlich über dem Vergleichswert für Großbritannien (ein Prozent) und wurden in der Tat ganz überwiegend zur Schuldentilgung verwendet. In ordnungspolitisch begrüßenswerter Manier und in klarem Gegensatz zu Großbritannien entschieden sich sowohl die Labour- als auch die National-Regierung aber bislang bewußt gegen den Verkauf solcher SOE, die über ein rechtliches Monopol verfügen oder die in ihrer aktuellen Struktur, also ohne vorherige Entflechtung, als zu marktbeherrschend gelten. Umso unverständlicher ist, daß sich noch immer viele SOE in Staatsbesitz befinden, die wie die NZ Post, die beiden konkurrierenden Stromerzeuger oder auch die Coal Corporation, durchaus in ordnungspolitisch unbedenklicher Form zu privatisieren wären.

## 2. Die Reorganisation der öffentlichen Verwaltung

Das Ziel, die Effizienz der Leistungserstellung in der gesamten öffentlichen Verwaltung nachhaltig zu erhöhen, versuchte die Labour-Regierung durch eine umwälzende Reform der Verwaltungsorganisation, des öffentlichen Dienstrechts und des Haushaltsrechts zu erreichen. Die gesetzlichen Grundlagen bildeten die einander ergänzenden State Sector Act 1988 und Public Finance Act 1989.

### *a) Der State Sector Act 1988*

Die Reorganisation der öffentlichen Verwaltung folgte grundsätzlich denselben Prinzipien wie die Reform der öffentlichen Erwerbswirtschaft. Die in der Folge zu beobachtende absolute Erhöhung der Zahl staatlicher Behörden - bei allerdings zugleich insgesamt leicht sinkendem Personalbestand - ist somit lediglich die logische Konsequenz des angestrebten 'Unbundling' der Kompetenzen der einzelnen Teileinheiten der öffentlichen Verwaltung, das effizienzmindernde Zielkonflikte sowie die Wahrscheinlichkeit und Virulenz von Prinzipal-Agent-Konflikten und von 'Regulatory capture' minimieren sollte. Daß diese Entflechtung die Koordination des Verwaltungshandelns tendenziell erschweren und im Ausmaß der dadurch eingebüßten Synergieeffekte auch verteuern würde, wurde von der Labour-Regierung erkannt, die daraus resultierenden Effizienzverluste im Vergleich zu den als Ergebnis der Reform erwarteten dynamischen Effizienzgewinnen jedoch als *Quantité négligeable* bewertet.

Mit dem State Sector Act 1988 wurde des weiteren das öffentliche Dienstrecht weitgehend - gewisse Ausnahmen gelten nur noch für Polizei und Streitkräfte, allerdings nicht für die dort beschäftigten Zivilangestellten - an das in der Privatwirtschaft herrschende Arbeits- und Tarifrecht angepaßt, bis zum Inkrafttreten des Employment Contracts Act 1991 allerdings zunächst nur für die Angehörigen der obersten Hierarchieebene, nämlich die nunmehr als 'Chief executives' (CE) statt als 'Permanent heads' bezeichneten Behördenleiter. Die wichtigsten Neuerungen bezogen sich dabei auf die Beschäftigungsdauer und auf die Modalitäten der Ernennung, der Entlohnung sowie der Leistungsbeurteilung samt etwaiger Konsequenzen. Konkret wurden so die drei traditionellen Prinzipien faktische Unkündbarkeit bei garantiertem regelmäßigem beruflichem Aufstieg nach Dienstalter sowie gleiche Bezahlung bei gleicher Seniorität, Dienststufe und für als gleichwertig klassifizierte Tätigkeiten abgeschafft. An ihre Stelle traten zum einen zeitlich auf fünf Jahre befristete, aber verlängerbare Arbeitsverträge mit individuell zu vereinbarenden Entlohnung. Zum anderen wurden den CE in den Arbeitsverträgen erstmals konkrete Leistungsziele vorgegeben (zum Beispiel die Steigerung der Produktivität um x Prozent, eine Erhöhung des Selbstfinanzierungsanteils durch Nutzergebühren oder die allgemein übliche Vorgabe, den Substanzwert des Behördenvermögens zu erhalten). Deren dauerhafte Übererfüllung kann seitdem positive beziehungsweise deren

Verfehlen negative Sanktionen bis hin zur vorzeitigen Entlassung nach sich ziehen. Schließlich wurde die zuvor übliche Diskriminierung externer Bewerber beseitigt - jene mußten grundsätzlich 'clearly more merit' beweisen als behördeninterne Mitbewerber, was sich in der Vergangenheit nicht zuletzt aufgrund der umfassenden Widerspruchsrechte unterlegener 'Civil servants' als nahezu unüberwindliche Marktzutrittsschranke erwiesen hatte -, und alle Vakanzen werden seither öffentlich, oft weltweit, ausgeschrieben.

Um eine politische Einflußnahme auf Personalentscheidungen auf der obersten Führungsebene der öffentlichen Verwaltung zu unterbinden, obliegt die jährliche Evaluierung der CE nicht dem zuständigen Fachminister, sondern der von der Regierung weisungsunabhängigen State Services Commission (SSC). Durch ihr Vorrecht, der Regierung eine Kandidatenliste vorlegen zu dürfen, ist diese Behörde überdies maßgeblich an der Besetzung von Vakanzen beteiligt. Zwar ist die Regierung nicht an die Vorschläge der SSC gebunden; die Ernennung eines nicht gelisteten Kandidaten müßte sie allerdings öffentlich bekanntgeben.

Grundlegend reformiert wurde schließlich auch die Kompetenzverteilung zwischen den Behördenleitern und den jeweiligen Fachministern als deren oberste Dienstherren. Schließlich erscheint die Vorgabe konkreter Leistungsziele, für deren (Nicht-)Erfüllung die CE persönlich haften müssen, nur sinnvoll, wenn diese zugleich in der Lage sind, frei von direkter politischer Einflußnahme und somit alleinverantwortlich über den Einsatz der zur Leistungserstellung erforderlichen Inputs und deren Mix zu entscheiden; die Frage, wie besagte Inputs zu finanzieren sind, ist im noch zu diskutierenden Public Sector Act 1989 geregelt. Auch diesen Entscheidungsspielraum garantiert das Gesetz den CE weitgehend. Zum einen haben nunmehr die CE die alleinige Kompetenz zum Abschluß von Arbeits- und Tarifverträgen mit ihren Untergebenen; zuvor wurde diese Funktion auf der Arbeitgeberseite für den gesamten öffentlichen Sektor zentral von der SSC übernommen. Zum anderen entscheidet nur der CE und nicht wie zuvor das Parlament über die Aufteilung des seiner Behörde für die Erstellung der von ihr zu erbringenden Leistungen - die sogenannten 'Outputs' - zugewiesenen Budgets auf Sachmittel und Personalausgaben. Und nur der CE entscheidet, ob eine bestimmte (Vor-)Leistung behördenintern oder durch Contracting-out extern erstellt werden soll. Damit wurde zugleich auch das frühere Verbot, nicht aufgebrauchte Budgetmittel aus einem Haushaltstitel in einen sachlich anderen Haushaltstitel zu transferieren, beträchtlich gelockert.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Das reformierte neuseeländische Haushaltsrecht kennt nur noch vier, jeweils sehr weit abgegrenzte Haushaltstitel: Mittelzuweisungen für Zahlungsverpflichtungen der Regierung insgesamt (dazu zählen alle Sozialleistungen), Mittelzuweisungen an einzelne Leistungserbringer für die von diesen zu erstellenden 'Outputs', Mittelzuweisungen zur Erhöhung des Sachkapitalstocks einzelner staatlicher Stellen sowie Mittelzuweisungen für sonstige (= unerwartete) Ausgaben. Mittelumschichtungen innerhalb einer der vier Titelgruppen sind jederzeit zulässig, während Umschichtungen zwischen zwei oder mehr dieser Kategorien der Zustimmung des Kabinetts bedürfen.



### *b) Der Public Finance Act 1989*

Mit diesem Gesetz wurden die Grundprinzipien der Vergabe der im Staatshaushalt verfügbaren Finanzmittel auf die einzelnen Teileinheiten der öffentlichen Verwaltung fundamental reformiert, um die Transparenz und die Effizienz der Mittelvergabe sowie der Mittelverwendung nachhaltig verbessern zu können. Grundlegend umgestaltet wurden flankierend dazu auch das staatliche Rechnungswesen, die Berichtspflichten der Verwaltung gegenüber Regierung, Parlament und Öffentlichkeit sowie das Cash-Management der öffentlichen Hand. Generell wurde auch hier bewußt eine weitgehende Angleichung an die im Privatsektor üblichen Praktiken und Methoden angestrebt.

Als erste einschneidende Neuerung ist die Abkehr von der Inputorientierung bei der Vergabe von Budgetmitteln an die einzelnen staatlichen Stellen anzuführen. Statt dessen vereinbaren die zuständigen Fachminister im Kabinett nunmehr für jeden Politikbereich zunächst sogenannte 'Outcomes', das heißt, die von der Regierung angestrebten politischen Endziele respektive allgemein die gewünschten "impacts on, or consequences for, the community of ... the activities of Government" (Section 3 des Public Sector Act 1989). Im nächsten Schritt wird dann entschieden, mittels welcher konkreten 'Outputs' das avisierte 'Outcome'-Ziel erreicht werden soll. Erst dann wird der konkrete Leistungserbringer designiert. Beachtenswert ist in diesem Zusammenhang, daß jeder Ressortchef auch andere als die ihm unmittelbar unterstehenden Verwaltungseinheiten und im Regelfall sogar einen konkurrierenden privaten Anbieter mit der Erbringung besagter 'Outputs' beauftragen kann. Damit herrscht erstmals ein gewisser Wettbewerb sowohl der staatlichen Stellen untereinander als auch zwischen den Gestaltungsalternativen behördliche (staatliche) oder private Leistungserstellung.

Im letzten Schritt wird schließlich durch Kabinetts- und Parlamentsbeschluß noch der genaue Mittelbetrag festgelegt, der dem designierten 'Output'-Erbringer zugewiesen wird. Je nach den spezifischen ökonomischen und juristischen Charakteristika des fraglichen 'Output' findet dabei entweder das Verfahren B ('Mode B') oder das Verfahren C ('Mode C') Anwendung.<sup>3</sup> Mittelzuweisungen nach 'Mode B' decken sämtliche Produktionskosten der fraglichen 'Outputs' inklusive des Abschreibungsbedarfs ab; Eigeneinnahmen des Leistungserbringers wie Verwaltungs- und Nutzergebühren werden jedoch angerechnet. Zu den Behörden, deren 'Outputs' nach Verfahren B abgegolten werden, zählen die gesamte Ministerialbürokratie, also die Fachministerien sowie die übrigen 'Policy agencies' wie das Kartellamt oder die Zentralbank und alle staatlichen Einrichtungen, die reine öffentliche Güter erstellen, deren Beschaffung oder Erbringung dem Gesetzgeber als nicht wettbewerblich organisierbar gilt (Polizei, Militär, Justiz).

---

<sup>3</sup> Unmittelbar nach dem Inkrafttreten des Public Finance Act 1989 wurde daneben kurzzeitig noch das ausdrücklich als Übergangslösung gedachte und inzwischen nicht mehr praktizierte Verfahren A ('Mode A') angewendet. Eine nähere Erläuterung erübrigt sich daher.

Die Mittelzuweisungen für 'Outputs', für die Verfahren C gilt - ein Beispiel wäre der Bereich Politikberatung -, bemessen sich dagegen nach deren Marktpreis. Die Umsätze und die Gewinne der Behörde aus der Erbringung dieser 'Outputs' unterliegen zudem voll der indirekten wie der direkten Besteuerung; des weiteren hat die leistungserbringende Behörde der Regierung marktübliche Fremdkapitalzinsen auf das ihr zur Leistungserstellung überlassene Sachkapital zu bezahlen. Schließlich haben die staatlichen Stellen, die 'Mode C'-'Outputs' erstellen, eine detaillierte Bilanz wie ein Privatunternehmen aufzustellen. Der einzige wesentliche Unterschied zwischen ihnen und einem SOE besteht somit, abgesehen von der in aller Regel wesentlich engeren Produktpalette der Behörde, nur darin, daß ein SOE - vorbehaltlich eines ausdrücklichen Verbots der 'Shareholding Ministers' - jederzeit in neue Geschäftsfelder diversifizieren könnte.

Ein eventuell erwirtschafteter Jahresüberschuß darf im übrigen bei einem 'Mode B'-'Output' - außer mit der Zustimmung des verantwortlichen Ministers - nicht bei der fraglichen Behörde selbst verbleiben, sondern steht in voller Höhe der Regierung zu. Bei 'Mode C'-'Outputs' würde dagegen der Minister nach Lage des Einzelfalls über den abzuführenden Gewinnanteil und den Zeitpunkt der Überweisung entscheiden. Allen staatlichen Stellen ist es jedoch nunmehr erlaubt, die Erlöse aus der Veräußerung nicht mehr benötigter Sachwerte vollständig einzubehalten. Da die Erwirtschaftung eines bestimmten Mindestgewinns (beziehungsweise eines maximalen Fehlbetrags) in der Praxis grundsätzlich von allen CE gefordert und entsprechend sanktioniert wird, haben die Behördenleiter somit keine Anreize zur Bildung stiller Reserven und zu unnötigen Investitionen. Inwieweit diese Regelung jedoch (Fehl-)Anreize zur Gewinnsteigerung durch Absenkung der 'Output'-Qualität und/oder der 'Output'-Quantität bewirkt, hängt davon ab, ob im Einzelfall eine genaue Ex ante-Spezifikation der zu erbringenden Leistung und/oder eine exakte Ex post-Kontrolle möglich ist.

Als zweite wichtige Neuerung verlangte der neuseeländische Gesetzgeber von der überwiegenden Mehrzahl aller staatlichen Stellen, einen Teil ihres Budgets - der genaue Prozentsatz wird in Abhängigkeit von der Marktfähigkeit der in diese Regelung einbezogenen 'Outputs' festgelegt - durch Eigeneinnahmen selbst zu finanzieren. So haben beispielsweise die Studenten der staatlichen Universitäten inzwischen einen Eigenanteil von 25 Prozent an den Kursgebühren zu tragen; nur die restlichen 75 Prozent werden also aus dem Bildungsetat bereitgestellt. Da jede Hochschule autonom über die Höhe der Kursgebühren und natürlich über ihr Kursangebot bestimmen kann, herrscht in Neuseeland inzwischen ein lebhafter Wettbewerb der Universitäten untereinander um Studenten und Lehrkräfte. Bemerkenswerte Wettbewerbselemente kennzeichnen auch die übrigen Teilbereiche des staatlichen Schulwesens. Zwar ist der Besuch dieser Bildungsstätten schon wegen der Schulpflicht grundsätzlich kostenlos, ein Schulwechsel ist aber jederzeit möglich. Der Etat jeder einzelnen Schule hängt nunmehr alleine von der Zahl der bei ihr immatrikulierten Schülerinnen und

Schüler ab, da der neuseeländische Staat jeder Lehranstalt für jeden bei ihr eingeschriebenen 'Pupil' einen pauschalen jährlichen Fixbetrag zuweist.

Die dritte wesentliche Neuerung, die der Public Sector Act 1989 nach sich zog, war die Einführung eines periodenbezogenen Rechnungswesens nach dem Vorbild der in der Privatwirtschaft üblichen Kostenrechnungssysteme. Es ersetzte die zuvor im öffentlichen Sektor praktizierte einfache Einnahmen-Ausgaben-Rechnung vollständig. Alle staatlichen Stellen sind seitdem gesetzlich zur Beachtung der Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung sowie zur Bilanzierung verpflichtet. Konkret bedeutet diese Reform unter anderem, dass nunmehr alle tatsächlichen oder auch nur vermuteten zukünftigen finanziellen Verpflichtungen bereits zu dem Zeitpunkt zu verbuchen sind - und gegebenenfalls entsprechende Rückstellungen zu bilden sind -, an dem sie eingegangen oder erkannt wurden und nicht erst dann, wenn sie zu Auszahlungen führen.

Die vierte und letzte bedeutsame Neuerung bezog sich auf die Umgestaltung des Cash-Managements der öffentlichen Hand. Den Behörden ist es seit der Aufhebung des Notenbankmonopols über deren Einlagen und die Abwicklung des gesamten staatlichen Zahlungsverkehrs erlaubt, ihre Konten bei privaten Kreditinstituten zu führen und dort außerdem überschüssige Mittel renditebringend anzulegen. Daneben unterhält das Finanzministerium, das Treasury, selbst ein zentrales Staatskonto bei der Notenbank. Auf dieses Sammelkonto wird - soweit vorhanden - am Ende eines jeden Arbeitstages der Gesamtüberschuss aller Staatskonten transferiert und bis zum nächsten Morgen auf den nationalen oder internationalen Geldmärkten angelegt.

### *c) Diskussion*

Die Ziele der Verwaltungsreform wurden weitgehend erreicht. So gelang es in der Tat in den meisten Bereichen der öffentlichen Verwaltung, Anreize für effizientes Wirtschaften zu schaffen und das Angebot an öffentlichen Dienstleistungen den Bedürfnissen der Nachfrager besser anzupassen. Erkennen lässt sich dies zum einen an der inzwischen wesentlich schnelleren und flexibleren Abwicklung von Vorgängen und den seitdem erfolgten Anpassungen der Produktpalette der öffentlichen Verwaltung. Auch konnte das Auftreten bekannter Phänomene (Dezemberfieber!) und das regelmäßige Überschreiten der ursprünglichen Budgetansätze - und damit die Notwendigkeit, Nachtragshaushalte erstellen und finanzieren und im Parlament verabschieden zu müssen - deutlich reduziert werden.

Zurückzuführen sein dürften diese positiven Ergebnisse im wesentlichen auf die spürbare Flexibilisierung des Haushaltsrechts mit der Konsequenz einer produktivitätssteigernden größeren Entscheidungsautonomie der CE über die Verwendung der ihnen für ihre Behörde zugewiesenen Budgetmittel, die klare Abgrenzung der Verantwortlichkeiten sowie die stärker leistungsbezogene Entlohnung und grundsätzlich befristete Anstellung der CE. Zudem erlaubte

die Angleichung des öffentlichen Dienstrechts an das in der Privatwirtschaft übliche Arbeitsrecht spätestens nach dem Inkrafttreten des Employment Contracts Act 1991 ebenfalls die Nutzung beträchtlicher noch brachliegender Produktivitätsreserven. Nicht unterschätzt werden sollte schließlich auch die Bedeutung der Einführung eines stark privatwirtschaftlich ausgerichteten Rechnungswesens in der gesamten öffentlichen Verwaltung. Erst damit verfügten alle am politischen Entscheidungsprozeß Beteiligten - also Politiker und die Verantwortlichen in der öffentlichen Verwaltung -, aber auch, wenngleich in geringerem Umfang und nur indirekt über Nutzergebühren, die Steuerzahler und Wähler als die letztlich Betroffenen über die unerläßlichen Informationen über die (Opportunitäts-)Kosten der Erstellung einzelner öffentlicher Leistungen. Dieses Wissen ermöglichte in vielen Fällen erstmals einen Vergleich mit den Kosten der Contracting-out-Alternative sowie, zumindest bei den 'Mode C'-'Outputs', auch die genauere Ermittlung der für diese Leistungen tatsächlich bestehenden Nachfrage.

Abgesehen von den bereits angesprochenen Mängeln lassen sich im Vergleich zum ökonomisch weit unbefriedigenderem Status quo ante nur wenige wirklich gravierende Schwachpunkte der Verwaltungsreform ausmachen. Unverkennbar waren zunächst die mitunter beträchtlichen Umstellungsschwierigkeiten einiger Behörden, auf die mit dem Inkrafttreten der Verwaltungsreform in kürzester Zeit - die Implementierungsfrist betrug ein Jahr - eine Reihe bis dato völlig unbekannter Verantwortlichkeiten übertragen wurden, deren Ausübung wiederum Fähigkeiten und Kenntnisse erforderte, die in vielen Behörden noch nicht oder nur rudimentär vorhanden waren. Dies führte insbesondere bei fremdbezogenen Leistungen teilweise zu Qualitätsproblemen infolge unsachgemäßer Leistungsbeschreibungen und inadäquater Leistungskontrollen; sie scheinen noch immer nicht restlos überwunden (*The Treasury* 1996, 109ff.).

Außerdem erwiesen sich die Mittelzuweisungen der Regierung an einige staatliche Stellen mitunter als entweder zu gering, um die von der Politik bestellten 'Outputs' erstellen zu können lassen, oder die Nachfrage danach wurde systematisch unterschätzt. Daß es sich dabei vor allem in Teilbereichen des staatlichen Gesundheitswesens um ein bis heute offenbar unlösbares Problem handelt, zeigt die anhaltende Diskussion um die Existenz von Wartezeiten bis zu einem Jahr für bestimmte fachärztliche Behandlungen sowie für medizinisch als nicht dringlich eingestufte Operationen im öffentlichen Gesundheitswesen. Die Dauerkontroverse über die angemessene Alimentierung des staatlichen Gesundheitswesens ist zudem ein gutes Beispiel dafür, daß die theoretisch sicherlich überzeugende explizite Trennung von politischen Endzielen ('Outcomes') und Mitteleinsatz ('Outputs') die zwei Grundprobleme jeden (wirtschafts)politischen Handelns und seiner Finanzierung nicht abschließend zu lösen vermag (*Boston* 1993, 23ff.): die für einen objektiven Soll-Ist-Vergleich unverzichtbare Spezifizierung und Operationalisierung der angestrebten 'Outcomes' sowie die Identifikation eindeutiger oder zumindest empirisch hinreichend gehaltvoller Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge zwischen konkreten 'Outputs' und 'Outcomes'. In der Tat ist es grundsätzlich unmöglich, politische

Oberziele wie 'soziale Gerechtigkeit' oder 'Abschreckungsfähigkeit' präzise und in allgemein akzeptierter Form zu definieren. Entsprechend vage blieben bislang auch die meisten 'Outcome'-Vorgaben aller seither amtierenden Regierungen. Noch schwieriger ist die Ermittlung der Beziehungen zwischen 'Outputs' und 'Outcomes'. Dies gilt insbesondere für Politikfelder, in denen, wie im Bildungswesen, mit langen Wirkungsverzögerungen gerechnet werden muß oder wenn - wie bei der Landesverteidigung - die Effektivität der 'Outputs', hier also die Eignung und Leistungsfähigkeit des erworbenen Kriegsgeräts und die Qualität der soldatischen Kampfausbildung, nach Möglichkeit unbewiesen bleiben sollte. Nichtsdestotrotz dürfte die Verwaltungsreform in Neuseeland tendenziell dazu beitragen, diese grundsätzlichen Schwierigkeiten um einer effektiveren Politik willen etwas zu mildern. So begünstigt die klare Trennung der Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten, also die eindeutige Aufteilung spezifischer Kompetenzen auf nur bestimmte Behörden und staatliche Stellen, zumindest den Abbau von Ineffizienzen infolge von Koordinierungsmängeln.

Ein Teil der bislang erreichten Effizienzgewinne ist mittel- bis langfristig allerdings durch drei ungünstige Entwicklungen im Personalwesen bedroht. Zum einen hat sich trotz, je nach individueller Aufgabenstellung und Qualifikation, mitunter deutlicher Gehaltserhöhungen für die CE die Schere zu den Bezügen von Führungskräften in der Privatwirtschaft seit 1988 weiter geöffnet. Zum anderen hat der SSC von seinem Recht zur Entlassung unfähiger CE bislang trotz anhaltender Zielverfehlungen einiger Behörden noch nicht Gebrauch gemacht. Schließlich erklärte das oberste Arbeitsgericht kürzlich befristete Arbeitsverträge grundsätzlich nur für die Übernahme zeitlich ebenfalls befristeter Tätigkeiten für rechters. Die genauen Auswirkungen dieser Entwicklungen sind derzeit noch nicht absehbar. Offen sind nicht nur die Rückwirkungen auf die Attraktivität einer Tätigkeit als CE für hochqualifizierte externe Bewerber, insbesondere wenn es sich um die Führung einer kleinen und wenig einflußreichen Behörde handelt. Unklar ist darüber hinaus noch, inwieweit der Gerichtsentscheid die Leistungsanreize für die CE mindern wird. Kritisch anzumerken ist schließlich, daß sich die Effizienz der Erbringung der marktnahen, unter Modus C erstellten 'Outputs', also insbesondere von Leistungen des staatlichen Bildungs- und Gesundheitswesens durch deren Privatisierung, zumindest in der Gestalt eines Contracting-out, noch dauerhaft steigern ließe.

### 3. Die Reform der öffentlichen Finanzwirtschaft

#### *a) Steuerreform*

Mit der bereits in der ersten Amtsperiode eingeleiteten Steuerreform wollte Labour drei Ziele verwirklichen. Zum einen sollte an die Stelle des komplexen und durch zahllose Ausnahmeregelungen durchlöcherten Steuersystems ein rationales und möglichst allokatons-neutrales Steuersystem mit wenigen, dafür aufkommensstarken und einfach und kostengünstig zu erhebenden Steuerarten treten. Zum zweiten sollte das Steueraufkommen durch

Verbreiterung der Steuerbasis bei gleichzeitiger Verminderung der Durchschnittsbelastung erhöht werden. Zum dritten wollte die Regierung - in Verbindung mit einer komplementären Sozialleistungsreform - durch die Senkung der Grenzsteuer- und -abgabenbelastung die Flucht in die Schattenwirtschaft sowie die Anreize zum Bezug von Transfer- anstatt von Arbeitseinkommen eindämmen.

Als wesentliches Ergebnis der Reform der direkten Besteuerung anzuführen ist zunächst die sukzessive Verminderung der Tarifstufen von fünf auf nur noch zwei - 24 Prozent für Jahreseinkommen privater Haushalte unter 30.875 NZ-\$, 33 Prozent für Einkommen darüber - bei der Lohn- und Einkommenssteuer, was einer Halbierung des Spitzensteuersatzes in vier Jahren entsprach, sowie die Senkung des Körperschaftsteuertarifs auf 28 Prozent. Einkommen- beziehungsweise körperschaftsteuerpflichtig sind ausnahmslos sämtliche Erwerbs-, Zins- und Dividendeneinkünfte, Tantiemen und Altersrenten, nicht aber Alimente, Kriegssopferrenten, Lotteriegewinne und realisierte Kursgewinne bei Aktien und Wertpapieren. Realisierte Wertsteigerungen bei Immobilienvermögen sind dagegen voll zu deklarieren. Eingeführt wurde schließlich eine sogenannte 'Fringe benefit tax' von pauschal 49 Prozent, die auf sämtliche Formen der Naturalentlohnung erhoben wird und vom Arbeitgeber abzuführen ist. In sehr begrenztem Umfang und nur für Selbständige abzugsfähig sind Werbungskosten. Abzugsfähig sind darüber hinaus für jeden Steuerpflichtigen bis zu bestimmten Höchstgrenzen Spenden an gemeinnützige Organisationen - nicht aber an politische Parteien oder diesen nahestehenden Stiftungen oder an Freizeitvereine - und die Kosten für die häusliche Pflege von Angehörigen.

Im Bereich indirekte Besteuerung wurden nahezu alle Bagatellsteuern und speziellen Verbrauchssteuern - ausgenommen die auf Benzin (Dieseltreibstoff bleibt jedoch davon befreit!), auf Tabakwaren und Alkoholika - beseitigt. Zudem wurde die zuvor erhobene 'Wholesale sales tax' (WSS), deren Sätze aus vorgeblich sozialpolitischen und offen protektionistischen Gründen stark - von null bis zu fünfzig Prozent - nach Güterarten differenziert waren, durch die 'Goods and Services Tax' (GST) von pauschal erst zehn und inzwischen 12,5 Prozent ersetzt. Die GST erfaßt etwa 87 aller gewerblichen Umsätze (WSS: nur 23 Prozent), darunter die meisten Leistungen der öffentlichen Verwaltung und alle Umsätze der SOE. Nicht GST-pflichtig sind nur die Umsätze von Wohlfahrtsverbänden, Finanztransaktionen und Mieten für Immobilien.

#### *b) Massiver Subventionsabbau*

1983 erreichte die mittlere effektive Subventionsrate in der verarbeitenden Industrie 39 Prozent und in der Landwirtschaft 49 Prozent der Wertschöpfung (für einige Agrarerzeugnisse wie Lammfleisch wurden einhundert Prozent übertroffen). Bis Ende 1989 war es Labour jedoch durch eine drastische Kürzung der direkten wie der indirekten Beihilfen gelungen, diese

Werte auf neunzehn, beziehungsweise in der Landwirtschaft auf minus ein Prozent zu reduzieren. Infolge des weiter fortgeschrittenen Zollabbaus liegen sie derzeit - wegen des noch verbliebenen Zollschatzes - bei acht respektive minus zwei Prozent (*Bollard/Lattimore/Silverstone* 1996, 13). Faktisch erhalten neuseeländische Unternehmen und vor allem die Landwirtschaft damit keine nennenswerten öffentlichen Beihilfen mehr. Besonders beachtenswert am Subventionsabbau in der Agrarwirtschaft, der im wesentlichen binnen nur eines Kalenderjahres(!) vollzogen wurde, sind im übrigen der geringe Rückgang der Zahl der Farmbesitzer (minus zehn Prozent zwischen 1984 und 1997) sowie die ausdrückliche Unterstützung dieser Politik - allerdings gekoppelt an die Forderung nach ebenso durchgreifenden Reformen auf dem Arbeitsmarkt und allen übrigen noch vor Wettbewerb geschützten Sektoren und Märkten - durch den neuseeländischen Bauernverband.

### *c) (Teil-)Reform des Sozialsystems*

Das neuseeländische Sozialsystem unterscheidet sich in einigen wesentlichen Punkten von dem der Bundesrepublik. So werden mit Ausnahme der gesetzlichen Unfallversicherung alle Sozialleistungen einschließlich der Alters(grund)rente, der Arbeitslosenunterstützung sowie der Leistungen im staatlichen Gesundheitswesen voll aus dem allgemeinen Staatshaushalt und nicht über Pflichtbeiträge der abhängig Beschäftigten finanziert. Derzeit entfallen nahezu siebzig Prozent der Staatsausgaben auf Sozialleistungen. Entsprechend ist aber auch das Verhältnis von Lohn- und Lohnnebenkosten in keinem OECD-Land ähnlich günstig wie in Neuseeland. Zu beachten ist auch, daß vor den Reformen nahezu alle Sozialleistungen - insbesondere die staatliche Altersrente - ohne den Nachweis individueller Bedürftigkeit von jedermann und meist auch unbefristet in Anspruch genommen werden konnten. Angesichts der zügigen Ausweitung des wohlfahrtsstaatlichen Leistungsangebots in der Nachkriegszeit kann der rasche Anstieg der Sozialleistungsquote von 15,1 Prozent 1961 auf 21,5 Prozent 1984 und 25,6 Prozent 1994 kaum verwundern (*Stephens* 1996, S. 456). Freilich ließ sich dieses Wachstum angesichts der sich immer weiter öffnenden Schere zwischen Staatsausgaben und Steuereinnahmen und der geringen politischen Attraktivität von Leistungskürzungen zunehmend nur über Kredite bei der Notenbank oder auf dem Kapitalmarkt finanzieren, was neben dem wachsenden Inflationsdruck zwangsläufig auch die öffentliche Verschuldung auf immer neue Höchstwerte trieb.

Obwohl die Labour-Regierung selbst ihren (wirtschafts)politischen Handlungsspielraum durch den kontinuierlichen Anstieg der Sozialausgaben gefährdet sah, beschränkte sie sich aus Rücksicht auf ihre traditionelle Wählerklientel und aufgrund der parteiintern aufbrechenden Spaltungstendenzen auf einige wenige und nur punktuelle Korrekturen: die vorsichtige Einführung von Zuzahlungspflichten im Gesundheitswesen und von Kursgebühren im Hochschulbereich, die Einführung von Bedürftigkeitsprüfungen für einzelne Sozialleistungen sowie die Verschärfung der Kriterien, die zu deren Inanspruchnahme berechtigten. Die erklärte

Absicht der National-Regierung war es dagegen, grundsätzlich mit der traditionell egalitären Zielsetzung neuseeländischer Sozialpolitik zu brechen und den Wohlfahrtsstaat auf ein 'modest safety net' zu reduzieren. Gleichzeitig beabsichtigte sie, die zahlreichen systemimmanenten Fehlanreize zu beseitigen, die die Bereitschaft zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit für bestimmte Gruppen von Sozialleistungsempfängern - wie für alleinerziehende Elternteile und Familien mit mehreren Kindern - aufgrund hoher effektiver Grenzsteuersätze und zu geringer Abstände zwischen Transfer- und Erwerbseinkommen minderten. Dies gelang bis jetzt allerdings nur zum Teil. So erreichen die effektiven Grenzsteuersätze für eine nicht unbeträchtliche Zahl von Sozialleistungsempfängern selbst heute noch immer Werte von deutlich über sechzig Prozent (der effektive Grenzsteuersatz gibt an, wieviel Prozent einem Sozialleistungsempfänger von jedem zusätzlich zu seinem Transfereinkommen verdienten NZ-\$ nach Abzug aller direkten Steuern sowie unter Berücksichtigung der durch diese zusätzlichen Erwerbseinkünfte zugleich induzierten Kürzungen seines Transfereinkommens letztlich verbleiben würden). Eine wesentliche Ursache für die mitunter geringe Differenz zwischen Erwerbs- und Transfereinkünften stellt im übrigen die 1991 ebenfalls von der National-Regierung eingeleitete Deregulierung des Arbeitsmarktes dar, in deren Folge sich die Einkommen in den unteren Lohngruppen wieder stärker an die Arbeitsproduktivität anglichen, also oftmals absolut und damit auch relativ zum nach unten starrerem Sozialleistungsniveau sanken.

Die National-Regierung versuchte, um den von ihr erwarteten politischen Widerstand zu brechen, ihre sozialpolitischen Ziele rasch und im Rahmen einer sehr breit angelegten Reform - angestrebt wurde ein 'Integrated system for targeting social assistance' - vor allem mit diesen Einzelmaßnahmen zu verwirklichen (*Kelsey* 1993, 83ff.):

- Die staatliche Altersrente wurde für insgesamt drei Jahre bei gleichzeitiger sukzessiver Anhebung des Rentenalters von sechzig auf 65 Jahre eingefroren. Alle anderen Sozialleistungen wurden ebenfalls eingefroren, häufiger noch gekürzt und teils, wie das Kindergeld (sechs NZ-\$ pro Woche pro Kind) abgeschafft; eingeführt wurden aber auch neue Sozialleistungen wie das staatliche Wohngeld.
- Der zuvor übliche generelle Rechtsanspruch auf den (unbefristeten!) Erhalt staatlicher Sozialleistungen wurde mit Ausnahme des Anspruchs auf die staatliche Grundrente beseitigt. Verschärft wurden auch die Vergabekriterien. Alle Antragsteller haben sich seitdem einer obligatorischen Bedürftigkeitsprüfung ('Means test') zu unterwerfen und ihre Finanzverhältnisse offenzulegen. Ein Leistungsanspruch besteht nur noch für sozial schwache Individuen und Familien.
- Die Selbstbeteiligung von Patienten und der Eigenanteil der Studenten an den Kursgebühren wurde kontinuierlich erhöht und die Liste der zuzahlungspflichtigen Behandlungsleistungen und Medikamente erweitert. Nur noch objektiv Bedürftige sowie chronisch Kranke, die eine 'Community services card' beziehungsweise eine 'High use health card' erhalten, haben nunmehr Anspruch auf kostenlose oder verbilligte



Gesundheitsleistungen und Medikamente. Alle Krankenhausleistungen inklusive aller operativen Eingriffe im staatlichen Gesundheitswesen sind für jeden Neuseeländer ungeachtet seiner Einkommens- und Vermögensverhältnisse aber noch immer grundsätzlich kostenlos.

- Die Grundprinzipien der Verwaltungsreform wurden erstmals in Teilen des Bildungs- und des Gesundheitswesens angewendet.
- Die staatlichen Sozialwohnungen wurden entweder verkauft oder werden zu Marktpreisen vermietet. Sozial schwache Mieter und Hausbesitzer - um die Allokationsentscheidungen zwischen Miete und Kauf nicht zu verfälschen und um der Bildung von Slums entgegenzuwirken! - erhalten aber ein nach Bedürftigkeit und regional differenziertes Wohngeld, das 'Accommodation supplement', als Miet- oder Hypothekenzuschuß.

Insgesamt blieb es der National-Regierung bislang jedoch versagt, alle selbstgesteckten Reformziele zu erreichen. Insbesondere kann von einem über alle Teilbereiche hinweg inhaltlich konsistenten ('integrated') Sozialsystem schon aufgrund der weiterhin unterschiedlich hohen Einkommensgrenzen für die Inanspruchnahme der diversen Sozialleistungen trotz vielversprechender Ansätze und spürbarer Fortschritte beim 'Targeting' noch nicht die Rede sein. Im Gegenteil wurde eine Reihe radikalerer Reformvorschläge wegen des massiven politischen Widerstandes der Bevölkerung nicht weiterverfolgt oder nach Protesten wieder ganz oder teilweise zurückgenommen. Immerhin gelang es der National-Regierung durch ihre Politikinitiativen aber, die Sozialleistungsquote erstmals seit 1945 wieder geringfügig zu senken. Noch offen ist derzeit freilich, vor allem wiederum aus demographischen Gründen, ob es sich hierbei um eine echte Trendwende oder nur um eine 'Atempause' handelt. Für ersteres spricht allerdings der seit den (Arbeitsmarkt- und) Sozialreformen zu beobachtende Wiederanstieg der Erwerbsquote - der erste seit Mitte der siebziger Jahre (*Dalziel/Lattimore* 1996, 123).

#### *d) Der Fiscal Responsibility Act 1994*

Mit dem Fiscal Responsibility Act 1994 beabsichtigte die National-Regierung, das Problem des ungebremsten Wachstums der (Netto-)Staatsverschuldung, die sich trotz der konsequenten Schuldentilgung aus den Privatisierungserlösen und trotz steigender Steuereinnahmen angesichts der ausufernden Kosten des Wohlfahrtsstaates und der beträchtlichen finanziellen Altlasten der bis 1984 verfolgten subventionsintensiven Importsubstitutions- und Exportförderungsstrategie von 6,8 Prozent 1972 auf 52,2 Prozent des BSP im Jahre 1992 erhöht hatte - mit einem entsprechenden parallelen Anstieg der Aufwendungen für den Schuldendienst auf über fünfzehn Prozent der Staatsausgaben -, grundsätzlich und dauerhaft zu lösen. In letzter Konsequenz sollten die neuen gesetzlichen Regelungen auch dazu dienen, das Vertrauen der Öffentlichkeit und der Anleger auf den Kapitalmärkten in die Solidität der neuseeländischen

Finanzpolitik zu stärken. Um diese Ziele zu erreichen, schränkt das Gesetz den finanzpolitischen Handlungsspielraum der Regierung durch mehrere Verhaltensregeln spürbar ein.

### *Gesetzlicher Zwang zum 'Responsible fiscal management'*

Die neuseeländische Regierung ist durch den Fiscal Responsibility Act 1994, wie der Name sagt, grundsätzlich zu einer verantwortungsbewußten Fiskalpolitik ('Responsible fiscal management') verpflichtet. Was konkret darunter zu verstehen ist, wird im Gesetz durch fünf Handlungsprinzipien genauer festgelegt. So steht die Regierung, erstens, in der Pflicht, solange einen jährlichen Budgetüberschuß auszuweisen, bis es ihr gelungen ist, die Staatsverschuldung auf ein vernünftiges Niveau ('Prudent levels') zu reduzieren. Ab welcher konkreten Schuldenquote diese Bedingung erfüllt ist, wird im Gesetz selbst nicht näher spezifiziert. Die von der National-Regierung im Haushaltsentwurf 1994 statt dessen einseitig als gesetzeskonforme Zielvorgabe fixierte (Netto-)Schuldenquote von zwanzig bis dreißig Prozent des BSP wird voraussichtlich 1997 erreicht werden.

Sind besagte 'Prudent levels' einmal erreicht, ist die Regierung, zweitens, verpflichtet, diese auf Dauer einzuhalten. Länger anhaltende Haushaltsdefizite müssen also grundsätzlich vermieden werden. Das Auftreten kurzfristiger konjunkturbedingter Salden gilt dem Gesetz nach aber als hinnehmbar. Der Staatshaushalt muß nämlich, um die fiskalpolitische Flexibilität der Regierung nicht über Gebühr einzuschränken, nicht auf Jahresbasis, sondern nur über einen Konjunkturzyklus hinweg ausgeglichen werden.

Drittens muß die Regierung den 'Net worth' - die Differenz zwischen dem zu Marktpreisen bewerteten staatlichen Sach- und Geldvermögen und den öffentlichen Verbindlichkeiten inklusive aller Rentenzusagen - auf einem Niveau stabilisieren, das es ihr ermöglicht, schwere exogene Schocks, deren Abwehr oder Abfederung eine stark erhöhte staatliche Kreditaufnahme erforderlich machen würde, ohne Einschränkung ihrer finanzpolitischen Handlungsfähigkeit oder der fiskalischen Handlungsmöglichkeiten künftiger Regierungen zu überwinden.

Viertens verpflichtet das Gesetz die Regierung zu einem aktiven finanzpolitischen Risikomanagement. Konkret bedeutet dies, daß sie bestrebt sein muß, etwaige in der Zukunft liegende finanzielle Risiken und Belastungen für den Staat möglichst frühzeitig zu erkennen und durch entsprechende Gegenmaßnahmen zu minimieren. Fünftens hat die Regierung hektische Kursänderungen in der Steuerpolitik grundsätzlich zu vermeiden. Änderungen der Steuersätze und des Besteuerungsniveaus sind möglichst lange vor deren avisiertem Inkrafttreten anzukündigen, um die Planungssicherheit der betroffenen Wirtschaftssubjekte zu erhöhen und deren Erwartungen und Verhalten so zu stabilisieren. Die hierzulande ebenso übliche wie ordnungspolitisch fragwürdige Verabschiedung von Jahressteuergesetzen würde in Neuseeland

also als klarer Rechtsbruch der Regierung gelten und könnte von den Gerichten als solcher sanktioniert werden.

### *Gesetzliche Informationspflichten*

Die Regierung hat ihre kurz-, mittel- und langfristigen finanzpolitischen Intentionen und Zielsetzungen zweimal jährlich offenzulegen, detailliert zu beschreiben und zu begründen. Dazu dient zum einen das sogenannte 'Budget policy statement', das jeweils spätestens zum 31. März eines jeden Jahres und damit drei Monate vor der Präsentation des Haushaltsentwurfs der Regierung für das folgende Jahr im Parlament und der Öffentlichkeit vorzulegen ist. Des weiteren relevant in diesem Zusammenhang ist zum anderen der 'Fiscal strategy report', der gemeinsam mit dem Budgetentwurf zu publizieren ist und der, gleichsam als Sensitivitätsanalyse, vor allem Prognosen über die Entwicklung der finanzpolitischen Situation des Landes unter alternativen ökonomischen Szenarien enthält. Abgesehen von diesen regelmäßig zu veröffentlichenden Berichten und Stellungnahmen legt der Fiscal Responsibility Act 1994 der Regierung eine Reihe weiterer Informationspflichten auf. Als deren wichtigste ist zweifelsohne das 'Pre-election economic and fiscal update' anzusehen. Dieses Dokument muß unter anderem die offiziellen Prognosen der Regierung für die Entwicklung der Staatseinnahmen und -ausgaben sowie der öffentlichen Verschuldung und des 'Net worth' wie auch der üblichen makroökonomischen Indikatoren (Inflation, Arbeitslosigkeit, Zahlungsbilanz etc.) für die jeweils nächsten drei Jahre enthalten. Auch sind alle politischen Vorhaben der Regierung, die einen negativen Einfluß auf die künftige finanzpolitische Lage des Landes haben könnten, darin - und somit faktisch noch während der Planungsphase - anzukündigen und möglichst detailliert offenzulegen. Schließlich muß jeder 'Update' ein sogenanntes 'Statement of fiscal responsibility' enthalten, in dem der Finanzminister und der Staatssekretär des Treasury stellvertretend für die Regierung mit ihrer Unterschrift formal die Gewähr und damit die volle politische Verantwortung für die Seriosität der Analyse und der Prognosen sowie für die Richtigkeit der ihnen zugrunde-liegenden Daten zu übernehmen haben.

Das 'Pre-election economic and fiscal update' ist frühestens 42 und spätestens vierzehn Tage vor jeder Parlamentswahl zu veröffentlichen und soll unrealistische, weil nicht seriös finanzierbare, Wahlversprechen ebenso wie die Anreize zur Erhöhung der Staatsausgaben beziehungsweise zur Senkung der Staatseinnahmen kurz vor einer Wahl ausschalten; empirisch ließ sich ein solcher politischer Konjunkturzyklus seit Ende der sechziger Jahre bis 1984 eindeutig nachweisen (*Dalziel/Lattimore* 1996, 49f.). Schließlich verlangt der Fiscal Responsibility Act 1994 eine offizielle Überprüfung aller Rechenschaftsberichte der Regierung durch den zuständigen Parlamentsausschuß.

### *Reform des Rechnungswesens der Regierung*

Die Anforderungen an das Rechnungswesen der Regierung (der 'Crown') wurden ausgehend von den erprobten Vorschriften des Public Finance Act 1989 weiter verschärft und ausgedehnt: Der Public Finance Act 1989 wurde mit dem Inkrafttreten des Fiscal Responsibility Act 1994 entsprechend novelliert. Auch die Regierung selbst - also nicht mehr nur, wie zuvor, die diversen Teileinheiten der öffentlichen Verwaltung - ist seitdem gesetzlich verpflichtet, die Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung in allen ihren Rechenwerken, insbesondere natürlich im jährlichen Budget, durchgehend anzuwenden. Damit ist es einer neuseeländischen Regierung fortan unmöglich, Rechnungslegungsvorschriften und Bewertungsmethoden willkürlich zu verändern und von denjenigen der Privatwirtschaft abzukoppeln. Dies verringert nicht nur die Gefahr gezielter Manipulationen aus wahltaktischem Kalkül, sondern erleichtert darüber hinaus auch interessierten außenstehenden Beobachtern den periodenübergreifenden Vergleich und die Analyse der regierungsamtlichen Zahlenwerke nachhaltig.

### *e) Diskussion*

Die abschließende Beurteilung der fiskalpolitischen Reformen ergibt ein weit überwiegend positives Urteil. Ökonomisch überzeugen vor allem die Maßnahmen zur Vereinfachung des Steuersystems und zur Senkung der durchschnittlichen Abgabenlast der Unternehmen und privaten Haushalte durch die spürbare Verbreiterung der Steuerbasis und die Abschaffung von Sonderregelungen, zumal die neuseeländischen Regierungen damit der Möglichkeit zum intransparenten - und deswegen das volkswirtschaftlich so bedenkliche Rent-seeking ungemein begünstigende - 'Steuern durch Steuern' weitgehend beraubt sind. Wie die infolge der Steuerreform stark gestiegene Zahl der bei den Finanzbehörden erstmals registrierten und somit zum GST-Vorsteuerabzug berechtigten Unternehmen und Gewerbetreibenden zeigt, gelang es der Regierung mit dieser Reform nicht zuletzt auch, das Ausmaß der Steuerhinterziehung durch Zurückdrängen der Schattenwirtschaft wesentlich zu vermindern. So erhöhte sich im ersten Finanzjahr nach der Reform das Steueraufkommen trotz der für nahezu alle Wirtschaftseinheiten geringeren Durchschnittsbelastungen um 22,3 Prozent anstatt lediglich um die von der Regierung geschätzten 13,1 Prozent (*OECD* 1988, 88). Vorbildcharakter haben daneben selbstverständlich auch die weitgehende Abschaffung staatlicher Beihilfen sowie der Ersatz der Importlizenzierung durch Zölle und die gleichzeitige Reduktion des Außenschutzes auf das GATT-Durchschnittsniveau. Besonders hervorzuheben sind allerdings die Zielsetzungen und Vorschriften des Fiscal Responsibility Act 1994. Nicht nur dürfte Neuseeland damit weltweit zu dem Land mit der transparentesten und damit der für die Betroffenen am berechenbarsten und zugleich auch der am schwersten für Wahlkampfzwecke zu manipulierenden Fiskalpolitik geworden sein. In ihrer Bedeutung keineswegs zu unter-

schätzen sind auch die mit dem Abbau der Staatsverschuldung wiedergewonnene Fähigkeit der neuseeländischen Regierung zur finanzpolitischen Abfederung exogener Schocks sowie die ebenfalls wieder überdurchschnittliche Kreditwürdigkeit des Landes.

Im Bereich der Sozialpolitik trotz des noch verbliebenen großen Reformbedarfs grundsätzlich zu begrüßen ist vor allem der Versuch, die Gewährung von Transfers grundsätzlich an den Nachweis der individuellen Bedürftigkeit zu knüpfen, was allerdings insbesondere im Gesundheitswesen bislang nur ansatzweise gelang. Wünschenswert wäre außerdem insbesondere eine bessere Integration der Sozialpolitik durch genauere Abstimmung der diversen Träger. Als besonders vordringlich erscheint in diesem Zusammenhang die Anwendung identischer 'Eligibility'-Kriterien, also vor allem einheitlicher Höchsteinkommensschwelen bei den diversen 'Means tests'.

Eine ökonomisch nicht zu beantwortende Frage ist freilich, ob die durch den Reformprozeß insgesamt verstärkte und politisch ob ihrer positiven Anreizwirkungen bewußt avisierte und empirisch eindeutig nachweisbare größere Ungleichverteilung der Einkommen und Vermögen (*Barker* 1996) in der Tat über das gesellschaftspolitisch noch akzeptable Maß hinausging und damit den Zusammenhalt der neuseeländischen Gesellschaft zu sehr lockerte oder gar zerstörte - ein Argument gegen das Reformprogramm, das eine Reihe dem früheren Egalitätsideal unvermindert verschriebener Kritiker - überwiegend Juristen, Politologen und Soziologen, aber auch interventionistisch orientierte Ökonomen - noch immer regelmäßig vorbringt und das, wie nicht zuletzt auch das Ergebnis der jüngsten Parlamentswahlen zeigt, offenbar von einem nicht geringen Teil der Bevölkerung geteilt wird.

## IV. Arbeitsmarkt

### 1. Privatwirtschaft

Die wesentlichen gesetzlichen Grundlagen für die staatliche Regulierung des neuseeländischen Arbeitsmarktes wurden im Industrial Arbitration and Conciliation Act 1894 gelegt. Dessen Bestimmungen blieben trotz späterer Detailreformen in ihren Grundzügen - selbst unter anderen Gesetzestiteln - nahezu unverändert bis 1991 in Kraft. Großbritannien nacheifernd bildeten sich in Neuseeland zudem unzählige berufs- oder tätigkeitsspezifische 'Craft unions' mit geringer Mitgliederzahl heraus. Um das Problem der somit sehr hohen Streikhäufigkeit zu lösen, verabschiedete das Parlament besagtes Gesetz, das folgende Regelungen enthielt (*Deeks/Parker/Ryan* 1992, 44ff.):

- Jeder offiziell eingetragenen Gewerkschaft wurde ein Alleinvertretungsrecht für alle die Arbeitnehmer in Tarifverhandlungen eingeräumt, die laut Satzung zur Mitgliedschaft in eben dieser 'Union' berechtigt waren - auch dann, wenn sie diese Mitgliedschaft nicht erworben hatten. Erlaubt wurde auch die Gründung von Arbeitgeberverbänden, die aber

nur ihre tatsächlichen Mitglieder vertreten durften. Und nur den offiziell registrierten Gewerkschaften war es gestattet, Unternehmen auch gegen deren Willen zur Aufnahme von Tarifverhandlungen zu zwingen. Erst Jahre später wurde dieses Recht auch der Arbeitgeberseite zugestanden.

- Landesweit wurden regionale Vermittlungsausschüsse ('Conciliation Boards') eingerichtet. Sie setzten sich aus je zwei bis drei Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertretern zusammen, die wiederum aus ihren Reihen einen unparteiischen Vorsitzenden bestimmten. Über die den 'Conciliation Boards' vorgelegten Tarifstreitigkeiten wurde mit einfacher Mehrheit entschieden.
- Als für die beiden Streitparteien letztinstanzliches Schiedsgericht fungierte der 'Arbitration Court', der sich aus einem Berufsrichter sowie je einem Arbeitgeber- und einem Arbeitnehmervertreter zusammensetzte. Entscheidungen dieses Gerichts konnten aber jederzeit vom Parlament und damit von der Regierung aufgehoben, ergänzt oder auch für andere Branchen für verbindlich erklärt werden.
- Des weiteren galt für beide Tarifparteien während der Laufzeit eines Tarifvertrags sowie während eines Schlichtungs- und Schiedsverfahrens eine unbedingte Friedenspflicht. Um sich diesem Streikverbot zu entziehen, zogen einige größere Gewerkschaften im Lauf der Jahre wiederholt ihre offizielle Eintragung zurück (sogenanntes 'Deregistering'). Sie verloren dafür allerdings auch alle ihre zuvor geschilderten Rechte nach dem Industrial Conciliation and Arbitration Act 1894, und ihre Mitglieder konnten von den Arbeitgebern jederzeit ausgesperrt werden.
- Nicht übersehen werden sollte, daß die Inanspruchnahme des staatlichen Zwangsschlichtungssystems - wenngleich der Regelfall - niemals gesetzlich verbindlich vorgeschrieben war. Tarifabschlüsse konnten somit jederzeit unter Beachtung der gesetzlichen Mindeststandards (Mindestlohn, höchstzulässige tägliche und wöchentliche Arbeitszeit, Mindesturlaub etc.) frei vereinbart werden.

Der solchermaßen erstarkten Gewerkschaftsbewegung gelang es in der Folgezeit zunächst, in einer Reihe von Tarifabschlüssen eine Vorzugsbehandlung für ihre Mitglieder durchzusetzen. Im Laufe der Zeit verfügten dann wechselnde Regierungen als Reaktion auf die Erfolge der inoffiziellen Gewerkschaften ('deregistered unions') entweder eine gesetzliche Pflichtmitgliedschaft in den offiziellen Gewerkschaften (so wiederholt Labour) oder hoben diese wieder auf (so wiederholt National). Folge des hochgradig zentralisierten Zwangsschlichtungssystems war eine nach Regionen, Qualifikationen und sektorieller Produktivitäts- und Wirtschaftsentwicklung außerordentlich gering differenzierte Entlohnungsstruktur, die die tatsächlichen Knappheiten nicht widerspiegelte. Erst das Anfang der sechziger Jahre aufkommende 'Second tier bargaining', also der Abschluß ergänzender Betriebsvereinbarungen in einigen prosperierenden Branchen und Regionen als Reaktion auf den dort einsetzenden

Facharbeitermangel, brachte erstmals eine teilweise Differenzierung mit sich, die allerdings vornehmlich den Mitgliedern der größeren Einzelgewerkschaften zugute kam.

In eine schwere Krise geriet das Zwangsschlichtungssystem mit der 'General nil wage order' vom 17. Juni 1968, mit der der 'Arbitration Court' angesichts der anhaltenden konjunkturellen Abschwächung gegen das Votum des Arbeitnehmervertreters eine allgemeine Nullrunde verfügt hatte. Immer mehr Einzelgewerkschaften wandten sich danach vom Zwangsschlichtungssystem ab und versuchten durch - oft illegale - Streiks, ihnen genehme Abschlüsse zu erzwingen. Entsprechend erhöhte sich alleine zwischen 1966 und 1976 die Zahl der jährlichen Streiktage um das Fünffache. In der Folgezeit mehrten und intensivierten sich, zunächst vornehmlich in der Gestalt von Allgemeinverbindlichkeitserklärungen, auch die lenkenden Eingriffe der Regierungen in den Arbeitsmarkt, die wiederum die notwendige Auflockerung der Lohnstruktur verhinderten. Parallel dazu vervielfachten sich auch die staatlichen Interventionen in die übrigen Faktor- und Gütermärkte sowie in den internationalen Handel. Negativer Höhepunkt war der bereits erwähnte generelle Lohn- und Preisstopp 1982.

Der Machtwechsel 1984 brachte auch auf dem Arbeitsmarkt erste, wenngleich wegen der Rücksichtnahme Labours auf ihre Klientel noch sehr zaghafte Reformen mit sich. Insbesondere erhöhte die Regierung die Mindestmitgliederzahl für eine offiziell registrierte Gewerkschaft von sieben auf eintausend. Außerdem gestattete sie - bei Wiedereinführung des 'Compulsory unionism' - allen Arbeitnehmern die freie Wahl ihrer 'Union'. Untersagt wurde schließlich das 'Second tier bargaining'; sämtliche Abreden mußten nunmehr in einem einzigen Tarif- oder Arbeitsvertrag verankert sein.

## 2. Öffentlicher Dienst

Die Tariffindung im öffentlichen Sektor, also in öffentlichen Unternehmen und in der öffentlichen Verwaltung, war noch stärker zentralisiert als in der Privatwirtschaft. Noch undifferenzierter war demzufolge auch die Lohnstruktur. Beides war die Konsequenz des umfassenden und hoch komplexen Systems sogenannter 'horizontal, vertical, internal, and external relativities'. Es bildete die Basis für die Einstufung einer Tätigkeit in eine Tarifgruppe sowie für die angestrebte Ankoppelung der Bezügeentwicklung im öffentlichen Dienst an die Entwicklung der Löhne und der Tariflohnstruktur in der Privatwirtschaft. Da hierbei die Ergebnisse des 'Second tier bargaining' unberücksichtigt blieben, vergrößerte sich im Zeitablauf der Lohnrückstand des öffentlichen Sektors gegenüber dem Privatsektor kontinuierlich - mit der Folge eines entsprechenden Brain drain hochqualifizierter 'Civil servants'. Die dadurch noch verstärkte Ineffizienz des öffentlichen Sektors im Vergleich zur Privatwirtschaft hatte ihre Ursache des weiteren in der schon erwähnten gezielten Diskriminierung externer Bewerber.

### 3. Der Employment Contracts Act 1991

Eine grundlegende Abkehr vom früherem Zentralismus und Interventionismus brachte erst der von der National-Regierung trotz massiver Proteste der Gewerkschaften und von Teilen der Öffentlichkeit in Kraft gesetzte Employment Contracts Act 1991 mit sich. Er gilt sowohl für die Privatwirtschaft als auch für den öffentlichen Dienst (mit Ausnahme der Berufssoldaten und der Polizeikräfte). Den Arbeitnehmern steht es seither frei, selbständig zu entscheiden, ob, und wenn ja in welcher Form sie sich in Tarifverhandlungen zusammenschließen gedenken. Bei Strafandrohung untersagt und nichtig sind des weiteren alle Tarif- oder Arbeitsverträge, die eine Zwangsmitgliedschaft in einer 'Employee organization' - der Ausdruck Gewerkschaft findet sich bemerkenswerterweise an keiner Stelle des gesamten Gesetzestextes - als Vorbedingung für ein Beschäftigungsverhältnis fordern. Untersagt ist den Arbeitgebern jedoch auch jede Vorzugsbehandlung für Nichtmitglieder einer 'Employee organization'. Gewerkschaften und Arbeitgebern ist es bei Strafandrohung schließlich untersagt, einzelne Arbeitnehmer bei ihrer Entscheidung für oder gegen einen individuellen oder kollektiven Arbeitsvertrag (der wiederum unternehmensspezifisch oder branchenspezifisch sein kann, also von zwei oder mehr Arbeitnehmern mit einem oder mehr Arbeitgebern geschlossen wird) zu beeinflussen oder zu nötigen. Freilich kann kein Arbeitgeber mehr gegen seinen Willen zum Beitritt in einen kollektiven Tarifvertrag gezwungen werden, der auch für andere Unternehmen gilt. 'Closed shops' der einen wie der anderen Art sowie für allgemeinverbindlich erklärte Tarifverträge sind in Neuseeland somit grundsätzlich illegal und nichtig.

Außerdem kann jeder Arbeitnehmer einen externen Repräsentanten - also etwa eine Gewerkschaft - mit der Wahrnehmung seiner Interessen in den Tarifverhandlungen beauftragen. Sollte nach dem Auslaufen eines Arbeits- oder Tarifvertrags noch keine Anschlußvereinbarung getroffen worden sein, gelten die vorherigen Abreden unverändert und unbefristet fort. Des weiteren besteht keine gesetzliche Pflicht zum Abschluß eines Arbeits- oder Tarifvertrags, wohl aber zur Beachtung der über mehrere Gesetzeswerke verstreuten 'Minimum codes of employment'. Diese Mindeststandards - wie der gesetzliche Mindestlohn und die Urlaubsregelung, der Mutterschutz und das allgemeine Diskriminierungsverbot nach Rasse und Geschlecht - können mit Ausnahme der gesetzlichen wöchentlichen Höchstarbeitszeit selbst im gegenseitigem Einvernehmen beider Seiten grundsätzlich nicht außer Kraft gesetzt oder auch nur abgeschwächt werden. Verboten sind jedoch auch hier 'harsh and oppressive contracts', also gegen den Willen der Arbeitnehmer qua Nötigung vom Unternehmen durchgesetzte 'unzumutbare' Vertragsinhalte und Arbeitsbedingungen.

Der Employment Contracts Act 1991 erlaubt außerdem beiden Tarifparteien Arbeitskampfmaßnahmen nur, "[if they relate] to the negotiation of a collective employment agreement for the employees concerned", und auch dies, sofern bereits ein solcher Kollektivvertrag bestand, nur nach dessen Auslaufen. Streiks, um einzelne Arbeitgeber zum Beitritt zu einem 'Multi-



employer collective employment contract' zu zwingen, sind ebenfalls grundsätzlich illegal. Branchenweite Streiks und/oder Aussperrungen sind damit - seit dem Inkrafttreten des Gesetzes reduzierte sich der Anteil derartiger überbetrieblicher Tarifverträge von 94 auf weniger als zwei Prozent - faktisch ausgeschlossen. Noch weiter eingeschränkt sind das Streik- und das Aussperrungsrecht, wenn die Versorgung der Bevölkerung mit bestimmten, im Gesetz genannten 'Essential services' dadurch beeinträchtigt würde; davon betroffen sind etwa die Müllabfuhr, das Fährwesen, das staatliche Gesundheitswesen, die Gefängnisse und die Sozialbürokratie. Arbeitskampfmaßnahmen sind hier mindestens vier Wochen im voraus anzukündigen.

Die Klärung arbeits- und tarifrechtlicher Streitigkeiten obliegt fortan ausnahmslos der speziellen Gerichtsbarkeit des 'Employment court' (im Gegensatz zu seiner Vorgängerinstitution besteht er allerdings lediglich aus dem Vorsitzenden Richter ohne von den Tarifparteien gestellte Beisitzer). Damit wurden die Zuständigkeiten der Arbeitsgerichtsbarkeit und der Geltungsbereich des speziellen Arbeitsvertragsrechts im Vergleich zu früher erstaunlicherweise noch erheblich ausgeweitet. Zuvor mußten nämlich alle Nichtgewerkschaftsmitglieder auf eigene Kosten ihr Recht vor einem Zivilgericht nach dem allgemeinen Vertragsrecht und nicht nach dem etwa in Sachen Kündigungsschutz günstigeren speziellen Arbeitsvertragsrecht suchen. Gewerkschaftsmitglieder konnten dagegen vor dem 'Arbitration court' gegen Kündigungen klagen; alle Kosten wurden von der 'Union' übernommen. Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände wurden schließlich - per Rechtsverordnung: der Employment Contracts Act 1991 selbst enthielt keine diesbezügliche Vorschrift - auf den Status eingetragener Vereine mit allen daran anknüpfenden Rechtsfolgen zurückgestuft. Insbesondere entfiel damit auch das letzte Privileg der Gewerkschaften, ihre Freistellung von der Besteuerung. Im Gegenzug aufgehoben wurden auch alle Sondervorschriften für die Gründung einer Gewerkschaft, namentlich die Mindestmitgliederzahl von eintausend (*Hince/Vranken* 1991, 478).

#### 4. Diskussion

Seit den Reformen hat sich die Beschäftigungslage in Neuseeland dramatisch verbessert (*New Zealand Employers' Federation* 1996, 11; *Statistics New Zealand* 1996, 283ff.): Die Arbeitslosenquote halbierte sich nahezu von 11,1 Prozent 1992 auf 6,0 Prozent. In den neuseeländischen Unternehmen - in der öffentlichen Verwaltung blieb die Beschäftigung nach 1984 nahezu konstant - entstanden seitdem 237.300 neue Voll- und Teilzeitarbeitsplätze, wobei auf letztere nur ein Viertel dieser neuen Jobs entfiel und Teilzeitarbeit tarifvertraglich vor 1991 kaum möglich gewesen war. Zugleich erhöhte sich auch die Erwerbsquote sowohl der männlichen als auch der weiblichen Bevölkerung im Vergleich zu 1984 bis 1995, und zwar leicht bei den Männern, aber um etwa zwanzig Prozent bei den Frauen. Von der kräftigen Belebung und dem daraus resultierenden Facharbeitermangel deutlich profitieren inzwischen

auch die schwer vermittelbaren Randgruppen des Arbeitsmarktes - die überwiegend gering oder unqualifizierten Maori und polynesischen Einwanderer, Jugendliche ohne Schulabschluß, die verstärkt Ausbildungsplätze in der Privatwirtschaft erhalten - sowie generell die Langzeitarbeitslosen (alle länger als 26 Wochen erwerbslos gemeldeten Personen). Letztere machten 1993, dem historischen Höchststand, 82,7 Prozent und 1995 nur noch 55,8 Prozent aller Arbeitslosen aus. Bei den weißen Neuseeländern herrscht mit 4,4 Prozent Arbeitslosigkeit heute faktisch Vollbeschäftigung.

Freilich wäre es analytisch verfehlt, diese insgesamt sehr positive Entwicklung ausschließlich auf die Arbeitsmarktreformen zurückzuführen; diese müssen zwar als notwendig und sinnvoll, jedoch keineswegs als hinreichend für den erreichten Aufschwung beurteilt werden. Mindestens ebenso wichtig waren zum einen die flankierenden Reformen des Steuer- und Sozialleistungssystems mit der Folge einer im Durchschnitt spürbaren Reduktion der Grenzabgabensätze und einer ebenso spürbaren Erhöhung des Abstands zwischen Arbeits- und Transfereinkommen. Dadurch erhöhten sich generell die ökonomischen Anreize zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit sowie zur beruflichen Qualifizierung und Weiterbildung insgesamt deutlich, selbst wenn etwa für Jugendliche unter neunzehn Jahren die auch an Personen ohne jede Berufserfahrung ausbezahlte Arbeitslosenunterstützung noch immer den gesetzlichen Mindestlohn in dieser Altersklasse übertrifft (*Maloney/Savage* 1996, 186ff.).

Nicht minder beschäftigungsfördernd war zum anderen der umfassende Abbau marktwidriger staatlicher Interventionen auf den Güter- und den übrigen Faktormärkten, der erst die Gründung neuer Unternehmen mit einer entsprechenden Nachfrage nach Arbeitskräften erlaubte und der zudem bei sinkenden Preisen die Qualität und die Verfügbarkeit essentieller Infrastrukturleistungen (Energie, Telekommunikation, Transportdienste etc.) spürbar steigerte. Als arbeitsplatzschaffend erwies sich schließlich auch der stetige Anstieg ausländischer Direktinvestitionen mit einem jährlichen Zufluß von momentan 4,5 Mrd. NZ-\$ (bei Abflüssen von etwas mehr als zwei Mrd. NZ-\$). Dies entspricht, wohlgermerkt bei einer Gesamtbevölkerung Neuseeland von lediglich 3,6 Millionen, knapp über einem Drittel der jährlichen Direktinvestitionszuflüsse nach Deutschland (*UNCTAD* 1996, 227ff.).

Auffällig ist allerdings, daß sich der ohnehin signifikante Anstieg der Produktivität nach 1984 im Vergleich zu den Jahren 1971 bis 1983 nach dem Inkrafttreten des Employment Contracts Act 1991 nochmals merklich beschleunigte, obwohl er spätestens ab Ende 1992 nicht mehr mit arbeitskräftesparenden Rationalisierungsinvestitionen erklärbar ist. Für den somit trotz aller Bewertungsschwierigkeiten ob seines Gewichts doch unbestreitbar positiven Einfluß des Gesetzes auf die Produktivitäts- und die Beschäftigungsentwicklung dürften folgende Faktoren verantwortlich zeichnen:<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Die folgenden Zahlen entstammen: *Crawford/Harbridge/Hince* (1996, 189ff.); *Hince/Harbridge* (1994, 237f.); *Kasper* (1995, 130ff.); *McAndrew/Ballard* (1995, 122ff.); *New Zealand Employers' Federation* (1996, 11); *Statistics New Zealand* (1996, 302ff.).

- Durch die nochmalige Verschärfung des Streik- und Aussperrungsrechts verminderten sich Häufigkeit und Intensität von Arbeitskämpfen nach 1991 dramatisch. So verlor die neuseeländische Volkswirtschaft nach 1991 im Mittel nur noch 65.640 Arbeitstage pro Jahr; zwischen 1986 und 1990 waren es im Durchschnitt noch je 520.260 gewesen.
- Der spürbare Anstieg der Nominal- und Reallöhne nach der Aufhebung des Lohn- und Preisstopps 1984 konnte Ende 1992 zum Stillstand gebracht und bis 1995 sogar wieder geringfügig umgekehrt werden. Per Saldo stiegen die Reallöhne allerdings auch zwischen 1991 und Ende 1996 um zwei Prozent; die laufenden verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte wuchsen aufgrund der Steuerentlastungen noch etwas kräftiger.
- Als produktivitätssteigernd erwies sich auch die rasche Verbreitung unternehmensspezifischer statt branchen- und vor allem 'Craft'-spezifischer Tarifverträge. Der Großteil der nunmehr eindeutig dominierenden Haustarifverträge enthält neben den üblichen Abreden zur Entlohnung und zur (Regel-)Arbeitszeit auch Vereinbarungen zur Flexibilisierung der Tages- und Wochenarbeitszeiten, über Anpassungen der Wochen-end-, Feiertags- und Überstundenzuschläge, über längere Maschinenlaufzeiten sowie über eine stärker an den Unternehmenserfolg und/oder an die individuelle Leistung sowie an die Qualifikation gekoppelte Entlohnung.
- Wie nach der Aufhebung der gesetzlichen Pflichtmitgliedschaft nicht anders zu erwarten, verringerte sich der gewerkschaftliche Organisationsgrad von 43,5 Prozent 1991 auf 21,7 Prozent heute. Auf die Zahl der Gewerkschaften hatte das Gesetz allerdings keinen Einfluß; sie blieb zwischen 1991 und 1996 mit 82 nahezu konstant, wobei es allerdings zu einigen Fusionen, Abspaltungen und sogar zu Liquidationen infolge der Abwanderung von Mitgliedern zu anderen 'Unions' kam. Auffällig ist jedoch, daß die höchsten Beschäftigungszuwächse gerade in den Branchen verzeichnet wurden, in denen der Organisationsgrad überdurchschnittlich stark zurückging (verarbeitendes Gewerbe, Bauwirtschaft). Zu beachten ist allerdings, daß laut Befragungen - offizielle Statistiken liegen nicht vor - 72 bis 85 Prozent aller Arbeitnehmer, die für einen Kollektivtarifvertrag optieren, die Verhandlungsführung an ihre Gewerkschaft delegieren.
- Die positiven Zusammenhänge zwischen Beschäftigungsstand und Ausmaß der Differenzierung der Löhne nach der Knappheit der Qualifikation, nach der Leistungsfähigkeit und -bereitschaft sowie nach Regionen sind hinlänglich bekannt. Erst der Employment Contracts Act 1991 ermöglichte es jedoch, diese Faktoren adäquat und damit letztlich beschäftigungssteigernd zu berücksichtigen.
- Der Employment Contracts Act 1991 gilt wie erwähnt - mit Ausnahme der Polizisten und der Berufssoldaten - auch uneingeschränkt für den öffentlichen Dienst, was auch dort die Ausschöpfung zuvor ungenutzter Produktivitätsreserven erlaubte.

## V. Ursachen und politökonomische Aspekte des Reformprozesses

Angesichts der von ihrem Grundtenor hinsichtlich der Reformfähigkeit hochentwickelter, demokratisch verfaßter westlicher Industrienationen recht skeptischen Aussagen der bekannten Modellansätze der ökonomischen Theorie der Politik, des Public Choice, der positiven Theorien der Regulierung und des Protektionismus sowie der Bürokratiethorie ist erklärungsbedürftig, warum gerade Neuseeland der beschriebene ordnungspolitische Paradigmawechsel gelang. Selbst wenn ein eindeutiges Urteil ob des Gewichts der einzelnen Determinanten unmöglich erscheint, dürfte der mit Ausnahme des weitgehend reformresistenten Gesundheitswesens doch verblüffende Erfolg des Reformprozesses auf eine in der neuseeländischen Geschichte einmalige Kombination der folgenden Kausalfaktoren zurückzuführen sein:

- Nach der Ankündigung vorgezogener Neuwahlen zum neuseeländischen Parlament durch den damaligen Premier Muldoon (National) setzte im Juli 1984 eine massive Spekulationswelle gegen den stark überbewerteten NZ-\$ ein, in deren Verlauf die Notenbank nahezu ihre gesamten Devisenreserven verlor. Die nach der Wahl vom designierten, aber noch nicht vereidigten Labour-Premier Lange erbetene Abwertung des NZ-\$ um zwanzig Prozent wurde von Muldoon gegen alle politischen Gepflogenheiten zunächst verweigert. Beide Ereignisse dürften der Öffentlichkeit die Erkenntnis vermittelt haben, daß zwischen dem wirtschaftspolitischen Interventionismus der Vergangenheit und der aktuellen Krise ein unmittelbarer Zusammenhang bestanden hatte.
- Nach ihrem Wahlerfolg entschloß sich die Labour-Regierung zu einem in der Geschichte des Landes nicht minder beispiellosen 'Opening the books', also zur Veröffentlichung interner Dokumente des Schatzamtes über die ökonomische Lage des Landes. Sie war zuvor von den, damals überwiegend öffentlich-rechtlichen, Medien wesentlich positiver dargestellt worden als der Realität entsprach.
- Als wesentliche Voraussetzung für das Zustandekommen des Reformprozesses anzusehen sind des weiteren das in Neuseeland damals noch praktizierte relative Mehrheitswahlrecht mit in der Regel klaren absoluten Mehrheiten für die Partei des Wahlsiegers sowie das Fehlen einer zweiten, im Gesetzgebungsverfahren zustimmungsberechtigten Kammer - wobei allerdings keinesfalls unterschlagen werden darf, daß eben diese institutionellen Rahmenbedingungen den ordnungspolitisch verfehlten Interventionismus der Vergangenheit nicht minder begünstigt hatten! Die entscheidenden Impulse für den Reformprozeß resultierten folglich aus dem Engagement streng marktwirtschaftlich orientierter Mitglieder beider Regierungen, namentlich der beiden Finanzminister Roger Douglas (Labour) und Ruth Richardson (National), in deren Amtszeiten die wichtigsten Einzelmaßnahmen auch gegen den Widerstand der Fraktion, der Partei und der betroffenen Interessengruppen durchgesetzt wurden. Beide verloren allerdings nach anfangs ausbleibenden Erfolgen das Vertrauen ihrer Regierungschefs und

wurden nach vier- beziehungsweise dreijähriger Amtsdauer entlassen - woraufhin sich der Reformprozeß jeweils spürbar verlangsamte beziehungsweise nach dem Inkrafttreten des Fiscal Responsibility Act 1994 faktisch zum Erliegen kam.

- Begünstigt wurde der Kurswechsel auch durch die hohe Akzeptanz monetaristischer und institutionenökonomischer Theorien im Treasury und in der Notenbank, deren Ökonomen die institutionalisierte Politikberatung traditionell dominieren.
- Bemerkenswert ist schließlich die erstaunliche Weigerung zumindest der Labour-Regierung, Einflußnahmeversuchen von Partikularinteressen nachzugeben, was allerdings nicht zuletzt durch die strikte Pro-Reform-Haltung der wichtigsten Lobby Neuseelands, des Bauernverbandes, ganz wesentlich erleichtert wurde.

## VI. Schlußbetrachtung

Die neuseeländischen Wirtschaftsreformen halten trotz der sehr unterschiedlichen politisch-institutionellen Rahmenbedingungen gerade für die Bundesrepublik Deutschland eine Vielzahl beachtenswerter Lehren bereit - und dies schon deswegen, weil Euckens Grundprinzipien der Wirtschaftspolitik dort nach 1984 in einem Maße umgesetzt und gesetzlich abgesichert wurden, wie es hierzulande bedauerlicherweise niemals auch nur ansatzweise gelang. Zunächst beweist das Beispiel Neuseelands, daß - den entsprechenden politischen Willen vorausgesetzt - eine durchgreifende Sanierung der Staatsfinanzen innerhalb erstaunlich kurzer Zeit ebenso möglich ist wie eine nachhaltige Steigerung der Effizienz öffentlicher Unternehmen und der übrigen öffentlichen Verwaltung. Es beweist zudem, daß entgegen den Vorbehalten der oft rein statischen, preistheoretisch fundierten Markt- und Wettbewerbsversagenstheorien selbst in einem ökonomisch kleinen und isolierten Land und auch in den vielfach als besonders marktfern und/oder wettbewerbsresistent eingestuften Bereichen eben doch ein beträchtliches Potential für die Entfaltung wohlfahrts- und wohlstandsmehrender wettbewerblicher Marktprozesse brachliegt.

Die neuseeländischen Erfahrungen offenbaren des weiteren auch die nicht zuletzt bei politökonomischer Betrachtung plausiblen Vorzüge - formale Gleichbehandlung, geringere Einwirkungsmöglichkeiten von Partikularinteressen - der 'Big bang'-Strategie gegenüber einem gradualistischen Ansatz, selbst wenn diese keineswegs in Reinform praktiziert wurde. Besondere Beachtung verdient auch die Tatsache, daß der Reorganisation des gesamten öffentlichen Sektors, wenngleich mit Ausnahme des Gesundheitswesens, von den politisch Verantwortlichen eine Schlüsselrolle im Reformprogramm zuerkannt wurde, dieser also mindestens im gleichen Maße und im selben Zeitraum entprivilegiert wurde wie die privaten Unternehmen und Haushalte.

Schließlich bestätigen die Erfahrungen Neuseelands aber auch sehr eindringlich die hinlänglich bekannten Warnungen ordoliberaler Ökonomen vor jeder exzessiven (wohl-

fahrts)staatlichen Redistributionspolitik zu Lasten einer effizienten Allokation, die - wie nicht nur der Fall Neuseeland(s) nachdrücklich beweist - unweigerlich die Grundfeste jeder marktwirtschaftlichen Ordnung zerstört und damit in letzter Konsequenz auch das ohnehin nur durch die Existenz eben dieser Ordnung erst ermöglichte hohe Wohlstandsniveau wieder verzehrt. Sie belegen zudem, daß die Verschleppung notwendiger Reformen über Jahrzehnte hinweg später umso radikalere Kurskorrekturen erfordert, daß aber selbst dann kurzfristige wählerwirksame Erfolge - vor allem ein deutlicher Rückgang der Arbeitslosigkeit - nicht zu erwarten sind.

## Literaturverzeichnis

- Barker, George (1996), *Income Distribution in New Zealand*, Wellington.
- Bedford, Richard (1991), "International Migration 1995", *New Zealand Journal of Geography*, Bd. 101, S. 21-33.
- Bollard, Alan, Ralph Lattimore und Brian Silverstone (1996), "Introduction", in: Brian Silverstone, Alan Bollard und Ralph Lattimore (Hrsg.), *A Study of Economic Reform - The Case of New Zealand*, Amsterdam, Lausanne, New York und andere, S. 1-29.
- Boston, Jonathan (1993), "Financial Management Reform: Principles and Practice in New Zealand", *Public Policy and Administration*, 8. Jg., Nr. 1, S. 14-29.
- Coddington, Deborah (1993), *Turning Pain into Gain*, Wellington.
- Crawford, Aaron, Raymond Harbridge und Kevin Hince (1996), "Union and Union Membership in New Zealand: Annual Review for 1995", *New Zealand Journal of Industrial Relations*, 21. Jg., S. 188-193.
- Crocombe, Graham, Michael Enright, Michael Porter und andere (1991), *Upgrading New Zealand's Competitive Advantage*, Auckland und andere.
- Dalziel, Paul und Ralph Lattimore (1996), *The New Zealand Macroeconomy*, Oxford, Auckland und New York.
- Deeks, John, Jane Parker und Rose Ryan (1994), *Labour and Employment Relations in New Zealand*, Auckland.
- Department of Statistics (1988), *New Zealand Official Yearbook 88/89*, Wellington.
- Duncan, Ian (1996), "Public Enterprises", in: Brian Silverstone, Alan Bollard und Ralph Lattimore (Hrsg.), *A Study of Economic Reform - The Case of New Zealand*, Amsterdam, Lausanne, New York und andere, S. 389-419.
- Easton, Brian (1994), "Economic and Other Ideas Behind the New Zealand Reforms", *Oxford Review of Economic Policy*, 10. Jg., Nr. 3, S. 78-93.
- Evans, Lewis, Arthur Grimes, Bryce Wilkinson und David Teece (1996), "Economic Reform in New Zealand 1984-1995: The Pursuit of Efficiency", *Journal of Economic Literature*, 34. Jg., S. 1856-1902.
- Hince, Kevin und Martin Vranken (1991), "A controversial reform of New Zealand labour law: The Employment Contracts Act 1991", *International Labour Review*, 130. Jg., S. 475-493.
- Hince, Kevin und Raymond Harbridge (1994), "The Employment Contracts Act: An Interim Assessment", *New Zealand Journal of Industrial Relations*, 19. Jg., S. 235-255.
- Kasper, Wolfgang (1995), "Liberating Labour - The New Zealand Employment Contracts Act -", *Kieler Arbeitspapiere*, Nr. 694, Kiel.
- Kelsey, Jane (1993), *Rolling Back the State*, Wellington.
- Knorr, Andreas (1993), *Monopol oder Wettbewerb bei den Postdiensten?*, Fuchsstadt.
- Kruse, Jörn (1985), *Ökonomie der Monopolregulierung*, Göttingen.
- Maloney, Tim und John Savage (1996), "Labour Markets and Policy", in: Brian Silverstone, Alan Bollard und Ralph Lattimore (Hrsg.), *A Study of Economic Reform: The Case of New Zealand*, Amsterdam, Lausanne, New York und andere, S. 173-213.
- Massey, Patrick (1995), *New Zealand: market liberalization in a developed economy*, Houndmills und London.

- McAndrew, Ian, Ballard, Matt (1995), "Negotiation and Dictation in Employment Contract Formation in New Zealand", *New Zealand Journal of Industrial Relations*, 20. Jg., S. 119-141.
- Minister of Finance (1996), *Budget Policy Statement 1996*, Wellington, 13. Februar.
- New Zealand Employers' Federation (1996), "A Trackrecord of the ECA's Impact", *The Employer*, Nr. 152, S. 11.
- OECD (1979, 1985, 1988, 1989, 1996), *OECD Economic Surveys. New Zealand*, Paris.
- Reserve Bank of New Zealand (1997), *Economic Projections. March 1997*, Wellington.
- Statistics New Zealand (1995), *Facts New Zealand*, Wellington.
- Statistics New Zealand (1996), *New Zealand Official Yearbook 1996*, Wellington.
- Stephens, Robert (1996), "Social Services", in: Brian Silverstone, Alan Bollard und Ralph Lattimore (Hrsg.), *A Study of Economic Reform: The Case of New Zealand*, Amsterdam, Lausanne, New York und andere, S. 451-495.
- The Treasury (1996), *Briefing to the Incoming Government 1996*, Wellington.
- UNCTAD (1996), *World Investment Report 1996*, New York und Genf.

**Diskussionspapiere aus dem  
Institut für Volkswirtschaftslehre  
der Technischen Universität Ilmenau**

- |       |               |  |
|-------|---------------|--|
| Nr. 1 | August 1995   | <p>Eva Voigt</p> <p>Die Universität als regionaler Wirtschaftsfaktor - Eine Analyse am Beispiel der TU Ilmenau unter dem Titel "Die Universität als Wirtschaftsfaktor am Beispiel der TU Ilmenau. Eine regionalökonomische Analyse" erschienen in:</p> <p>Raumforschung und Raumordnung, Heft 4, 1996, 54. Jg., S. 283 - 289</p>   |
| Nr. 2 | Dezember 1995 | <p>Hermann H. Kallfass</p> <p>Thüringen im Standortwettbewerb der Industrie</p>  |
| Nr. 3 | März 1996     | <p>Bernhard Kroll</p> <p>Die Leistungsfähigkeit von Wirtschaftssystemen - eine systemtheoretisch-allgemeine Untersuchung mit Bezug zu Aufstieg und Niedergang der Polis Athen</p>  |
| Nr. 4 | März 1996     | <p>Hermann H. Kallfass</p> <p>Wettbewerbliche Prozesse in der Managementkontrolle durch Haftung und Anreize stärken unter dem Titel "Wettbewerbliche Prozesse stärken" erschienen in:</p> <p>Wirtschaftsdienst, Nr. 4, 1996, 76. Jg., S. 167 - 171</p>   |
| Nr. 5 | Mai 1996      | <p>Bernhard Kroll</p> <p>Anpassungspotential und Irreversibilität im ökonomischen Evolutionsprozeß</p>   |
| Nr. 6 | Oktober 1996  | <p>Jörg Rissiek</p> <p>Subventionierung der individuellen Humankapitalinvestitionen?</p> <p>In einer veränderten Fassung unter dem Titel "Subsidies for Individual Human Capital Investments under Uncertainty", erschienen in: Lefebvre, E., Cooper, R. (Hrsg.): Uncertainty, Knowledge and Skill, Vol. II, Diepenbeck, Keele 1997, S. 267-283</p>                          |
| Nr. 7 | November 1996 | <p>Hermann H. Kallfass</p> <p>Konzepte und Indikatoren zur Abgrenzung räumlicher Märkte in der europäischen Zusammenschlußkontrolle erschienen in:</p> <p>Jörn Kruse, Kurt Stockmann, Lothar Vollmer (Hrsg.), Wettbewerbspolitik im Spannungsfeld nationaler und internationaler Kartellrechtsordnungen. Festschrift für Ingo Schmidt zum 65. Geburtstag, Nomos Verlags-</p> |



- gesellschaft, Baden-Baden 1997, S. 111 – 129
- Nr. 8      Mai 1997      Jörn Sideras  
Eigentumsrechtliche Dezentralisierung und  
institutioneller Wettbewerb
- Nr. 9      Juni 1997      Bernhard Kroll  
Die Zusammenführung wirtschaftlich-materieller  
und informationell-institutioneller Sichtweisen der  
Evolution von Wirtschaftssystemen - eine Heraus-  
forderung für die Evolutorische Ökonomik
- Nr. 10      Juni 1997      Jörg Rissiek  
Wirtschaftswachstum und Strukturwandel  
als Einflußfaktoren auf das individuelle  
Humankapitalinvestitionskalkül
- Nr. 11      September 1997      Eva Voigt  
Technische Universität als regionales  
Innovationspotential - Auswertung einer  
Unternehmensbefragung in der Region Ilmenau  
In veränderten Fassungen erschienen als:  
- "Regionale Wissens-Spillovers Technischer Hochschulen.  
Untersuchungen zur Region Ilmenau und ihrer Universität",  
in: Raumforschung und Raumordnung, 56. Jahrgang, Heft  
1.1998, S. 27-35  
- "Indikatoren der Wirksamkeit regionaler  
Innovationsaktivitäten - Eine Analyse zur Rolle der TU  
Ilmenau", in: Fritsch, M., Meyer-Krahmer, F., Pleschak, F.  
(Hrsg.): Innovation in Ostdeutschland, Potentiale und  
Probleme in Technik, Wirtschaft und Politik, Bd. 34,  
Schriftenreihe des Fraunhofer-Instituts für Systemtechnik und  
Innovationsforschung (ISI), S. 281-292, Physica-Verlag,  
Heidelberg 1998
- Nr. 12      September 1997      Andreas Knorr  
Modell Neuseeland? Reformen und  
Reformergebnisse im Überblick  
In erweiterten Fassungen erschienen als:  
- "Erfolge und Mißerfolge des neuseeländischen  
Reformexperiments", in: Verein der Freiburger  
Wirtschaftswissenschaftler (Hrsg.), Offen für Reformen?  
Institutionelle Voraussetzungen für gesellschaftlichen Wandel  
im modernen Wohlfahrtsstaat, Nomos Verlagsgesellschaft  
Baden-Baden, erscheint Ende 1998  
- "Das Konzept der ‚Light-handed regulation‘ ", in: Wirtschaft  
und Wettbewerb, Jg. 48, 1998, S. 541-553
- Nr. 13      November 1997      Marco Czygan  
Wettbewerb bei der Distribution des Fernsehens und  
Auswirkungen der Digitalisierung

- Nr. 14    September 1998    Jörg Rissiek  
Wirkungen staatlicher Eingriffe auf  
Humankapitalinvestitionen
- Nr. 15    Oktober 1998    Hermann H. Kallfass  
Vertikale Verträge und die europäische  
Wettbewerbspolitik